

ingediend op **36** (2022-2023) – Nr. 1
30 juni 2023 (2022-2023)

Rekeningenrapport

van het Rekenhof

over 2022



Rekeningenrapport over 2022

Rapport over de algemene rekening 2022
van de Vlaamse Gemeenschap en de geconsolideerde rekening 2022
van de Vlaamse deelstaatoverheid





Rekenhof

Rekeningenrapport over 2022

Rapport over de algemene rekening 2022 van de
Vlaamse Gemeenschap en de geconsolideerde rekening 2022
van de Vlaamse deelstaatoverheid



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 30 juni 2023
Vlaams Parlement, 36 (2022-2023) – Nr.1

Rekeningenrapport 2022

Rekeningen 2022 Vlaamse overheid

Bedrijfseconomisch

Resultatenrekening		Balans
opbrengsten	€54,28 mia	€49,91 mia
kosten	€53,18 mia	eigen vermogen €9,10 mia
€+1,10 mia		



ontvangsten

uitgaven

(middelen, verbintenissen en verplichtingen)

vastleggingen	€52,36 mia
€56,49 mia	€54,90 mia
saldo	€-2,54 mia

ESR-rapportering

(economische hergroepering)

€47,06 mia
€29,12 mia

bijdrage vorderingensaldo €17,94 mia

Algemene rekening

(Ministeries + DAB)

Geconsolideerd

(incl. rechtspersonen)

Geconsolideerde rekening

€52,55 mia
€54,63 mia

geconsolideerd vorderingensaldo

€-2,08 mia

Oordeel Rekenhof



onthouding

- herwaardering terreinen en gebouwen onvolledig
- inconsistente waardering werken van burgerlijke bouwkunde (inclusief zeesluizen)
- geen systematische rapportering over significante buitenbalansverplichtingen
- eigendom en waardering kunstcollectie
- meer toelichting over buitenbalansverplichtingen
- opname in balans van zeesluizen en kunstcollectie



met voorbehoud

- afrekeningen vaccinatiecentra
- uitgaven jobbonus
- subsidie-aanvragen voor thuisbatterijen en renovatiepremies



met voorbehoud

- afrekeningen vaccinatiecentra
- uitgaven jobbonus
- subsidie-aanvragen voor thuisbatterijen en renovatiepremies



zonder voorbehoud

- rechtzetting materiële afgrenzingsproblemen

Samenvatting

Rekeningenrapport over 2022

De Vlaamse Regering heeft de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap en de geconsolideerde rekening 2022 van de Vlaamse deelstaatoverheid ter certificering aan het Rekenhof voorgelegd. De financiële gevolgen van de energie- en de Oekraïne-crisis hebben ook de financiële resultaten van de Vlaamse overheid over het jaar 2022 beïnvloed. De balans en het economisch resultaat zijn ook beïnvloed door de waardering van vaste activa en de opname van bijkomende leningen om het begrotingstekort te dekken.

Kerncijfers (in miljoen euro)

	2021	Begroting 2022	2022
Algemene rekening			
Balanstotaal	42.887,1		49.911,7
Economisch resultaat	-3.897,9		+1.101,5
Begrotingssaldo	-640,9	-746,2	-2.540,4
ESR-consolidatie			
Vorderingensaldo	-2.749,9	-3.914,3	-2.078,5
Geconsolideerde schuld	33.350,4	38.963,5	36.465,4

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

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.

Ten opzichte van de jaarrekening over 2021 heeft de Vlaamse Regering voor 2022 meer informatie gegeven over een aantal financieringen en verbintenissen en over de waarderingsregels, maar toch blijven verbeteringen nodig in de financiële informatievoorziening. Het Rekenhof formuleert dan ook, zoals in voorgaande jaren, een onthoudende verklaring bij de bedrijfseconomische jaarrekening, omdat de balans en de toelichtingen nog grote onzekerheden bevatten. Het eigenaarschap van bepaalde infrastructuur is nog niet uitgeklaard en er is nog geen uniforme berekeningswijze om de vervaardigingsprijs van infrastructuur te registreren. In 2022 zijn de zeesluizen voor 2,1 miljard euro aan de balans toegevoegd zonder voldoende staving. Heel wat terreinen en gebouwen staan tegen een nulwaarde in de balans, terwijl het Rekenhof hun waarde raamt op 1,6 miljard euro. Voor de in 2022 ingeboekte kunstcollectie van 1,4 miljard euro heeft het Rekenhof te weinig actuele detailinformatie ontvangen om de waardering ervan te kunnen bevestigen. Er ontbreken bovendien nog andere kunstcollecties. De buitenbalansverplichtingen zijn ad hoc en selectief opgenomen in de toelichting, zonder systematische rapportering.

Voor de uitvoeringsrekening van de begroting en de ESR-rapportering maakt het Rekenhof een voorbehoud voor de overraming van de subsidies voor vaccinatiecentra (246,2 miljoen euro) en van de jobbonus (61,8 miljoen euro), en voor de onvolledige registratie van de subsidieaanvragen voor thuisbatterijen

en voor Mijn Verbouwpremies. De Vlaamse ministeries hebben de impact van die recente of aangepaste subsidiestromen niet tijdig en onnauwkeuring in de boekhouding verwerkt.

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

Om de geconsolideerde rekening conform de ESR2010-methodologie op te stellen, voerde het departement Financiën en Begroting enkele extracomptabele correcties uit. Zo heeft het onder meer enkele belastingstromen omgerekend en de afgrenzingsproblemen rechtgezet. Het Rekenhof formuleert uiteindelijk een certificeringsverklaring zonder voorbehoud bij de geconsolideerde rekening. De beheersbaarheid van de schuld blijft een aandachtspunt.

Beleids- en begrotingstoelichting bij de begrotingsuitvoering

Samen met de rekening 2022 heeft de Vlaamse Regering een beleids- en begrotingstoelichting (BBT) bij de begrotingsuitvoering gepubliceerd, om meer transparantie te bieden over het gevoerde beleid. De kwaliteit van de BBT BU's is redelijk tot goed. Ten opzichte van vorig jaar is de kwaliteit vrijwel gelijk gebleven, en in een paar gevallen verbeterd wat de naleving van vormvereisten betreft. De beloofde informatie in de BBT over de uitvoering van de hervormingsprojecten van het relanceplan Vlaamse Veerkracht, is evenwel onvolledig.

Budgettaire risico's uit toekomstige en voorwaardelijke verplichtingen en engagementen van de Vlaamse overheid

Om de budgettaire toestand van de Vlaamse (geconsolideerde) overheid op een degelijke wijze te kunnen opvolgen en monitoren, is het belangrijk continu te beschikken over kwaliteitsvolle en volledige informatie over de budgettaire uitdagingen en risico's die vandaag al gekend zijn en die met grote waarschijnlijkheid een significante impact zullen hebben op toekomstige begrotingen en rekeningen. De Vlaamse overheid verstrekt daarover al op verschillende momenten en wijzen kwaliteitsvolle en uitgebreide rapporteringen, zij het vaak ad hoc en niet systematisch. Bij de begrotingsopmaak kijkt de meerjarenraming al vijf jaar vooruit, maar de algemene rekening is nog te beperkt en biedt geen breder inzicht in de financiële of budgettaire positie van Vlaanderen, doordat zij weinig ingaat op beleid, gebeurtenissen, beslissingen en verplichtingen die (nog) niet zijn opgenomen in de boekhouding, maar budgettaire risico's voor de toekomst inhouden. Het Rekenhof concludeert dan ook dat het Vlaams Parlement bij de goedkeuring van de jaarrekening niet beschikt over een coherent, transparant en volledig beeld van de budgettaire toestand van de Vlaamse overheid.

Reactie van de minister

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft op 26 juni constructief op het rapport gereageerd. Hij vraagt zijn administratie om in te gaan op het aanbod tot overleg van het Rekenhof om enkele probleempunten op te lossen en de rapportering leesbaarder te maken. Daarnaast bespreekt hij de status van de verbeterprojecten (o.m. over jaarafgrenzing, interrelaties en waardering) die de afgelopen jaren werden opgestart om de boekhouding en de rapportering stelselmatig te versterken.

Samenvatting	5
Hoofdstuk 1	
Inleiding	13
1.1 Juridisch kader	13
1.2 Controlestrategie van het Rekenhof	13
1.3 Tijdsplan	
1.4 Structuur van het rekeningenrapport	14
Hoofdstuk 2	
Algemene rekening	15
2.1 Rekeningaflegging: formele vaststellingen	25
2.2 Balans en resultatenrekening 2022	25
2.2.1 Balansgegevens	26
2.2.2 Getrouw beeld van de balans	26
2.2.3 Resultatenrekeninggegevens	36
2.2.4 Getrouw beeld van de resultatenrekening	37
2.2.5 Niet in de balans opgenomen rechten en verplichtingen	38
2.2.6 Waarderingsregels	39
2.3 Rapportering over de uitvoering van de begroting 2022	40
2.3.1 Samenvatting uitvoeringsrekening van de begroting	40
2.3.2 Getrouw beeld van de uitvoeringsrekening van de begroting	41
2.4 ESR-rapportering in de algemene rekening	49
Hoofdstuk 3	
Geconsolideerde rekening	51
Certificering door het Rekenhof	51
3.1 Rekeningaflegging: formele vaststellingen	56
3.2 Consolidatieperimeter	56
3.3 ESR-vorderingensaldo	57
3.4 Beoordeling berekening ESR-vorderingensaldo	62
3.4.1 Consolidatie Vlaamse rechtspersonen	64
3.4.2 Eliminatie interne stromen in de consolidatiekring	65
3.4.3 Overige bevindingen van het Rekenhof	68
3.5 Geconsolideerde schuld	69
Hoofdstuk 4	
Beleidsuitvoering 2022: selectie van onderwerpen	73
4.1 Kwaliteit van de beleids- en begrotingstoelichtingen bij de begrotingsuitvoering 2022	73
4.1.1 Onder- of overbenuttingen	74
4.1.2 Informatiewaarde van de BBT BU's	74
4.1.3 Conclusies	77
4.2 Overdrachten van beleidskredieten 2022	78
4.2.1 Inleiding	78
4.2.2 Overdrachtsbepalingen beleidskredieten	78
4.2.3 Overdrachten variabele kredieten	81
4.2.4 Conclusies	81

4.3	Uitgaven voor de coronapandemie in 2022	81
4.3.1	Overbruggingsleningen	82
4.3.2	Vaccinatiecampagne	83
4.3.3	Ondersteuning gemeenten - vaccinatiecampagne	84
4.3.4	Contact tracing en verzending uitnodigingen	84
4.3.5	Compensatie in kinderopvang	84
4.3.6	Ondersteuning woonzorgcentra	85
4.3.7	Minderontvangsten De Lijn	85
4.3.8	Conclusies	85
4.4	Budgettaire risico's uit toekomstige en voorwaardelijke verplichtingen en engagementen van de Vlaamse overheid	86
4.4.1	Inleiding	86
4.4.2	Expliciete en zekere budgettaire risico's	89
4.4.3	Expliciete, voorwaardelijke budgettaire risico's	99
4.4.4	Impliciete en zekere budgettaire risico's	101
4.4.5	Impliciete en voorwaardelijke budgettaire risico's	107
4.4.6	Conclusies en aanbevelingen	112
4.5	Relanceplan – Vlaamse Veerkracht	114
4.5.1	Evolutie ten opzichte van de vijfde voortgangsrapportage	114
4.5.2	Begroting ten opzichte van definitieve uitvoering	115

Hoofdstuk 5

Antwoord van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting	117
--	------------

Bijlagen

Bijlage 1	Overzicht van fouten en onzekerheden in de rekeningen	120
Bijlage 2	Voorlegging van de rekeningen van DAB's en rechtspersonen	123
Bijlage 3	Lijst van ondersteunende onderzoeken	132
Bijlage 4	Antwoord van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting	135

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 sinds 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 2022, waarin de Vlaamse Regering inhoudelijk rapporteert over de beleids- en begrotingsprestaties van het voorbije jaar.

1.2 Controlestrategie van het Rekenhof

Het Rekenhof voert zijn controles uit 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.

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

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.

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 2022 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 van de Vlaamse Gemeenschap op 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 2022 op 13 juni 2023 diende voor te leggen aan de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, die daarop diende te antwoorden tegen 26 juni 2023.

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 2022 van de Vlaamse Gemeenschap. Zij betreffen het getrouw beeld dat de bedrijfseconomische balans en resultatenrekening, de begrotingsuitvoering en de ESR-rapportering geven van de financiële werkelijkheid.
- Een tweede deel (hoofdstuk 3) bevat de certificeringsverklaring en bijkomende informatie bij de ESR-geconsolideerde uitvoeringscijfers 2022 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 beleidsuitvoering 2022. Het gaat onder meer in op de informatiekwaliteit van de beleids- en begrotingstoelichting, de financiële impact van de COVID-19-crisis op het begrotingsresultaat 2022, de definitieve cijfers van het relanceplan Vlaamse Veerkracht voor 2022, de overdracht van beleidskredieten en de rapportering van toekomstige en voorwaardelijke verplichtingen en engagementen van de Vlaamse overheid.

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

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 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 2022⁴. De goedkeuring van dit decreet door het Vlaams Parlement rondt de begrotingscyclus 2022 af.

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 2022

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 2022, 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 gecontroleerd van de Vlaamse Gemeenschap van het boekjaar afgesloten op 31 december 2022. Deze rekening bestaat uit de balans, de resultatenrekening en de bijhorende toelichting. De jaarrekening vertoont een balanstotaal van 49.911,7 miljoen euro en de resultatenrekening sluit af met een positief saldo van het boekjaar van 1.101,5 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 de uitvoering 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, loyaliteit en respect die zijn ethische code vermeldt.

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 toonde aan dat de inventaris, waarop de waardering steunde, niet aansloot met de realiteit, onder meer doordat het eigenaarschap van de activa niet altijd was uitgeklaard. De impact was onzeker omwille van dubbeltellingen, maar ook door onterecht niet opgenomen activa. Er werd bovendien

geen uniforme berekeningswijze toegepast om de vervaardigingsprijs te ramen: bij de kustinfrastructuur werd een basiskostprijs zonder bijkomende prijscomponenten gebruikt, terwijl voor de bruggen en tunnels wel bijkomende prijscomponenten werden meegerekend. De uiteindelijke waardering is daardoor ook in 2022 nog steeds inconsistent. De zeesluizen werden in 2022 opnieuw ingeboekt op de balans, maar het juridische eigenaarschap en de waardering is onvoldoende gestaafd. De Vlaamse Gemeenschap heeft al stappen gezet om intern te komen tot meer overleg, formele afspraken, een betrouwbare inventaris en meer uniforme waarderingsregels. De problemen zijn echter nog niet opgelost. De toelichting gaat onvoldoende 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 werd de ontbrekende informatie in de vastgoeddatabase verder aangevuld, maar de boekhoudkundige situatie is nog niet rechtgezet.
- Een belangrijk deel van de kunstcollectie van de Vlaamse overheid wordt vanaf boekjaar 2022 opgenomen in de balans voor 1,4 miljard euro. Voorlopig betreft het enkel de kunstwerken die met zekerheid toebehoren aan de Vlaamse overheid. Kunstwerken waarvan de eigendom wordt betwist, zijn niet opgenomen, al is het waarschijnlijk dat een deel ervan de Vlaamse overheid toekomt. Ook andere collecties, o.m. die van het kasteel van Gaasbeek, ontbreken nog. Daarnaast heeft het Rekenhof onvoldoende actuele detailinformatie verkregen om de waardering, die is gebeurd door experts van het KMSKA, te kunnen bevestigen.
- De toelichting en de bijlagen bij de jaarrekening rapporteren uitgebreider dan vorige jaren over de buitenbalansverplichtingen, en verstrekken informatie over een aantal lopende dossiers met een belangrijke impact op toekomstige rekeningen. De ad hoc selectie bleef echter beperkt tot items die het Rekenhof in het verleden zelf al had aangebracht, en is nog geen systematische rapportering van alle significante rechten en verplichtingen buiten balans.

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 aangelegenheden

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

De opname in de balans van de zeesluizen (3.998,1 miljoen euro) en de kunstcollectie (1.404,9 miljoen euro) creëerden een eenmalige opbrengst in 2022. Tegelijk stegen de afschrijvingen van

het boekjaar door eenmalige inhaalafschrijvingen (1.915,7 miljoen euro). Een vergelijking van het resultaat van het huidige met het vorige jaar dient daarmee rekening te houden.

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 2022, 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 een redelijke mate van zekerheid te verwerven dat de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap als geheel geen afwijking van materieel belang bevat als gevolg van fraude of van fouten, en 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 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 de risico's dat de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap een afwijking van materieel belang bevat die het gevolg is van fraude of fouten en schat die risico's in. Het bepaalt de controlewerkzaamheden die inspelen op deze risico's, voert ze uit 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.

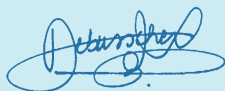
Het Rekenhof meldt aan de met governance belaste personen dat het de relevante ethische voorschriften over onafhankelijkheid heeft nageleefd. Het communiceert met hen over alle relaties en andere zaken die redelijkerwijs zijn onafhankelijkheid kunnen beïnvloeden en, waar van toepassing, over de daarmee 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, 30 juni 2023

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 2022

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 2022.

Oordeel met voorbehoud

Het Rekenhof heeft de begrotingsuitvoering van de Vlaamse Gemeenschap van het boekjaar afgesloten op 31 december 2022, gecontroleerd. Deze rapportering betreft de rapportering over de budgettaire ontvangsten en uitgaven en de bijhorende toelichting. De begrotingsuitvoering sluit af met een totaal van de vorderingen van 52.357,3 miljoen euro en met een totaal van de verplichtingen van 54.897,7 miljoen euro, of een resultaat van de begrotingsuitvoering van -2.540,4 miljoen euro. Het totaal van de verbintenissen bedraagt 56.491,3 miljoen euro.

Met uitzondering van de gevolgen van de aangelegenheden die hierna worden besproken in de sectie *Basis voor het oordeel*, geeft de begrotingsuitvoering, naar het oordeel van het Rekenhof, in alle opzichten van materieel belang, een getrouw beeld van de ontvangsten en uitgaven van het boekjaar 2022, in overeenstemming met de VCO en het BVCO.

Basis voor het oordeel

Het Rekenhof is van mening dat de controle-informatie die het verkregen heeft, voldoende en toereikend is als basis voor zijn oordeel. Het Rekenhof formuleert echter een oordeel met voorbehoud voor de volgende afwijkingen, die afzonderlijk of gezamenlijk van materieel belang zijn, zonder dat zij echter een diepgaande invloed hebben op de begrotingsuitvoering.

- De ingediende afrekeningen van de subsidies voor de vaccinatiecentra over de periode van februari 2021 tot en met december 2022 vielen 246,2 miljoen euro lager uit dan wat budgettair werd aangerekend. In de geconsolideerde rekening werd dit gecorrigeerd, maar niet in de algemene rekening.
- In de rekening 2022 werden de uitgaven voor de jobbonus (de prestaties en bonussen voor 2022 die in 2023 zullen worden uitbetaald, en de *top-up* van 100 euro uitbetaald eind 2022 voor prestaties 2021) aangerekend op basis van het voorziene budget van 325,4 miljoen euro. Recente ramingen van de administratie geven aan dat de werkelijke uitgaven 61,8 miljoen euro lager zullen zijn. Ook dat werd rechtgezet in de geconsolideerde rekening, maar niet in de algemene rekening.

- Het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (VEKA) heeft 15.794 subsidieaanvragen voor thuisbatterijen en 44.911 aanvragen voor Mijn Verbouwpremie (voor renovaties en investeringen gerealiseerd in 2022 of vroeger) niet aangerekend omdat over deze dossiers nog geen eindbeslissing was genomen. Die werkwijze schuift de uitgaven door naar een volgend jaar. Voor de thuisbatterijen wordt de impact geraamd op 21,5 miljoen euro. Voor Mijn Verbouwpremie is er geen raming, omdat informatie over doelgroep en categorie van de werken, nodig voor de berekening ervan, ontbreekt. In de geconsolideerde rekening is de raming voor de thuisbatterijen wel aangerekend, maar niet in de algemene rekening.

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

Benadrukken van een bepaalde aangelegenheid

Bijlage 3 *Verklaringen afwijkingen bij budgettaire jaarrekening* wijst erop dat het in de algemene rekening opgenomen vastleggingskrediet 2.331,8 miljoen euro lager 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, wordt tijdens de begrotingsuitvoering het vastleggingskrediet telkens systeemtechnisch aangepast aan de (lagere) 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 2022.

Brussel, 30 juni 2023

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 2022

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 2022.

Oordeel met voorbehoud

Het Rekenhof heeft de ESR-rapportering van de Vlaamse Gemeenschap over het boekjaar afgesloten op 31 december 2022, 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 63.138,5 miljoen euro en een totaal van de uitgaven van 63.138,5 miljoen euro. De bijdrage tot het vorderingensaldo van de Vlaamse Gemeenschap is vastgesteld op 17.936,9 miljoen euro.

Met uitzondering van de gevolgen van de aangelegenheden die hierna worden besproken in de sectie *Basis voor het oordeel* geeft de ESR-rapportering, naar het oordeel van het Rekenhof, in alle opzichten van materieel belang, een getrouw beeld van de ontvangsten en uitgaven van het boekjaar 2022, in overeenstemming met de VCO en het BVCO.

Basis voor het oordeel

Het Rekenhof is van mening dat de controle-informatie die het verkregen heeft, voldoende en toereikend is als basis voor zijn oordeel. Het Rekenhof formuleert echter een oordeel met voorbehoud voor volgende afwijkingen die afzonderlijk of gezamenlijk van materieel belang zijn zonder dat zij echter een diepgaande invloed hebben op de ESR-rapportering.

- De ingediende afrekeningen van de subsidies voor de vaccinatiecentra over de periode van februari 2021 tot en met december 2022 vielen 246,2 miljoen euro lager uit dan wat budgettair werd aangerekend. In de geconsolideerde rekening werd dit gecorrigeerd, maar niet in de algemene rekening.
- In de rekening 2022 werden de uitgaven voor de jobbonus (de prestaties en bonussen voor 2022 die in 2023 zullen worden uitbetaald, en de *top-up* van 100 euro uitbetaald eind 2022 voor prestaties 2021) aangerekend op basis van het voorziene budget van 325,4 miljoen euro. Recente ramingen van de administratie geven aan dat de werkelijke uitgaven 61,8 miljoen euro lager zullen zijn. Ook dat werd rechtgezet in de geconsolideerde rekening, maar niet in de algemene rekening.
- Het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (VEKA) heeft 15.794 subsidieaanvragen voor thuisbatterijen en 44.911 aanvragen voor Mijn Verbouwpremie (voor renovaties en investeringen gerealiseerd in 2022 of vroeger) niet aangerekend omdat over deze dossiers nog geen eindbeslissing was genomen. Die werkwijze schuift de uitgaven door naar een volgend jaar.

Voor de thuisbatterijen wordt de impact geraamd op 21,5 miljoen euro. Voor Mijn Verbouwpremie is er geen raming, omdat informatie over doelgroep en categorie van de werken, nodig voor de berekening ervan, ontbreekt. In de geconsolideerde rekening is de raming voor de thuisbatterijen wel aangerekend, maar niet in de algemene rekening.

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

Benadrukken van een bepaalde aangelegenheid

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 materiële 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 (8.141,2 miljoen euro) en het over te dragen tekort van het jaar (10.681,6 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 2022.

Brussel, 30 juni 2023

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 2022 tijdig, met name op 29 maart 2023, aan het Rekenhof voorgelegd. Zij is opgesteld overeenkomstig de bepalingen van de VCO⁵ 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 12 mei 2023 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 2022, samen met de (definitieve) algemene rekening 2022, goedgekeurd.

Het Rekenhof wijst erop dat de informatie opgenomen in tabel 4 van *Hoofdstuk IV. – Goedkeuring van de rekeningen van de rechtspersonen onder gezag van de Vlaamse Regering* van het decreet geen vergelijkbare informatie bevat. Voor de verschillende instellingen of rechtspersonen zijn, afhankelijk van de ingediende jaarrekening, zowel overgedragen en over te dragen resultaten, als stromen van en naar reservefondsen meegerekend.

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 21 april 2023 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 2022 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 2022

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.

⁵ 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 2022 met die van het vorige boekjaar.

Tabel 1 – Balansgegevens 2021-2022 (in miljoen euro)

	2022	2021		2022	2021
ACTIVA			PASSIVA		
Immateriële vaste activa	11,2	15,9	Herwaarderings-meerwaarden	9.987,9	8.850,1
Materiële vaste activa	22.504,4	17.753,4	Reserves	8,9	9,0
Financiële vaste activa	20.103,1	19.378,1	Overgedragen resultaat	-906,3	-2.007,9
			Kapitaalsubsidies	5,8	2,5
VASTE ACTIVA	42.618,7	37.147,4	EIGEN VERMOGEN	9.096,3	6.853,6
			VOORZIENINGEN	1.537,3	1.544,6
Vorderingen op meer dan één jaar	3.011,6	2.182,6	Schulden op meer dan één jaar	24.354,3	22.016,8
Voorraden/bestellingen in uitvoering	0,6	0,0	Schulden op ten hoogste één jaar	13.176,9	11.063,3
Vorderingen op ten hoogste één jaar	2.912,9	2.561,2	Schulden > een jaar die binnen het jaar vervallen	723,8	740,4
Geldbeleggingen	2,3	13,8	Financiële schulden	2.803,0	1.482,3
Liquide middelen	0,0	0,0	Handelsschulden	638,3	691,2
			Schulden m.b.t. belastingen, bezoldigingen en sociale lasten	1.422,1	1.072,9
Overlopende rekeningen	1.365,7	982,0	Vooruitbetalingen	1,9	2,3
			Overige schulden	7.587,8	7.074,3
			Overlopende rekeningen	1.747,0	1.408,8
VLOTTENDE ACTIVA	7.293,1	5.739,7	VREEMD VERMOGEN	39.278,1	34.488,9
Totaal	49.911,7	42.887,1	Totaal	49.911,7	42.887,1

2.2.2 Getrouw beeld van de balans

Materiële vaste activa

De netto boekwaarde van de materiële vaste activa bedroeg eind 2022 22.504,4 miljoen euro, dat is 4.751,0 miljoen euro meer dan eind 2021. Die stijging is vooral toe te schrijven aan de opname van de sluizen (+3,998,1 miljoen euro) en de kunstcollectie (+1,404,9 miljoen euro) in de balans en aan de herwaardering van de wegen en de fietspaden met 976,5 miljoen euro. De eigenlijke investeringen van het boekjaar bedroegen 428,7 miljoen euro. De afschrijvingen van het boekjaar (-2.328,7 miljoen euro) bevatten ongeveer 1.915,7 miljoen euro inhaalafschrijvingen voor de sluizen, die eigenlijk als niet-recurrent resultaat moeten worden beschouwd.

Werken van burgerlijke bouwkunde

Tot en met het boekjaar 2018 baseerde de Vlaamse overheid haar waarderingsregels voor de materiële vaste activa op het 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 zette daarmee een stap vooruit naar een economisch meer correcte waardering van de werken van burgerlijke bouwkunde. In het rekeningrapport 2019 publiceerde het Rekenhof diverse conclusies en aanbevelingen over die herwerkte beginbalans.

In de jaarrekening 2022 heeft de Vlaamse overheid opnieuw enkele stappen gezet om een aantal bestaande problemen weg te werken. De sluizen van de afdeling Maritieme Toegang werden voor het eerst opgenomen op de balans, voor een netto boekwaarde van 2.079,5 miljoen euro. Ook de toelichting bij de rekeningen 2022 werd uitgebreid.

De inboeking van de sluizen is echter onvoldoende onderbouwd. Het Rekenhof heeft onvoldoende zekerheid verkregen over de juridische eigendom, de staving van de gebruikte eenheidsprijzen en de berekeningswijze. Ook voor de andere activa van burgerlijke bouwkunde zijn deze elementen nog niet altijd uitgeklaard:

- Het Rekenhof heeft geen bewijsstukken ontvangen met betrekking tot de juridische eigendom van de sluizen. Het is bijgevolg onzeker of de sluizen terecht op de balans van de Vlaamse Overheid zijn opgenomen. Ook voor sommige bruggen en tunnels werd de juridische eigendom tot op heden niet uitgeklaard. De inboeking van de sluizen en de kunstwerken⁶ is voornamelijk gebaseerd op het beheer ervan, maar daardoor weerspiegelt de balans de juridische werkelijkheid mogelijk niet.
- De waardebepaling van de zeesluizen gaat uit van generieke eenheidsprijzen. Het verschil in boekwaarde tussen de sluizen is dus enkel afhankelijk van de grootte van de constructie en de ouderdom ervan, zoals beschreven staat in de toelichting. Uit de bouw van enkele meer recente sluizen blijkt dat de werkelijke eenheidsprijs per m² sterk verschilde per sluis. De beslissing over de toe te passen eenheidsprijs heeft een grote impact op de uiteindelijke waardering en moet daarom goed worden onderbouwd. Het Rekenhof heeft dienaangaande onvoldoende staving verkregen.
- Wat de berekeningswijze betreft, heeft de Vlaamse overheid onvoldoende onderscheid gemaakt tussen de verschillende onderdelen van de sluizen. De generieke eenheidsprijs is inclusief elektromechanische uitrusting en deuren, om op die manier een aanschaffingswaarde per sluis te bekomen. Voor de gehele sluis wordt vervolgens de afschrijvingsduur van honderd jaar gebruikt, waardoor de elektromechanica even snel wordt afgeschreven als de kolk en de deuren. Bijgevolg zijn de drie oudste van de zeven ingeboekte sluizen al volledig afgeschreven, ook al zijn ze wel degelijk nog in gebruik.

Ook bij andere werken van burgerlijke bouwkunde ontbreekt een formeel vastgelegde, uniforme berekeningswijze. Zoals de toelichting ook aangeeft met betrekking tot de herwerkte beginbalans van 2019, werd bij de waardering van de kustinfrastructuur een basiskostprijs zonder bijkomende

⁶ Een kunstwerk (civiel-technisch) is een bouwwerk voor bijzondere onderdelen van infrastructuur van wegen, water- en spoorbanen of leidingen, zoals bruggen, viaducten, tunnels en waterkeringen.

prijscomponenten gebruikt, terwijl voor de bruggen en tunnels wel bijkomende prijscomponenten werden meegerekend.

Voor alle werken van burgerlijke bouwkunde worden de bijkomende investeringen, die de levensduur van bestaande infrastructuur verlengen, toch afgeschreven op basis van de oorspronkelijke afschrijvingstermijn. Daardoor worden bijkomende investeringen te snel afgeschreven. Aan de drie afgeschreven zeesluizen zijn in de afgelopen twintig jaar nog 18,7 miljoen euro renovatiewerken uitgevoerd.

De waarderingsregels bepalen dat de basisinfrastructuur van wegen en fietspaden en de zeedijk jaarlijks geherwaardeerd moeten worden. In werkelijkheid gebeurt die herwaardering van de wegen en de fietspaden tweejaarlijks. De vorige herwaardering vond plaats in 2020. In de jaarrekening 2022 zijn de wegen en fietspaden opnieuw geherwaardeerd, respectievelijk met 958,0 en 49,1 miljoen euro⁷, voornamelijk ingevolge de stijging van de prijscomponent door inflatie. De zeedijk, die in 2019 werd ingeboekt tegen 668,4 miljoen euro, is volgens de toelichting sindsdien niet meer geherwaardeerd met de sterk fluctuerende bouwkosten. De huidige balanswaarde van de zeedijk bedraagt 675,9 miljoen euro, een stijging met slechts 1,1% ten opzichte van 2019. Dat is gelet op de sterke inflatie geen aannemelijke evolutie.

Het Rekenhof merkt op dat zich een groeiende discrepantie ontwikkelt tussen de activa die het kostprijsmodel volgen (zoals bruggen, tunnels en maritieme infrastructuur), en activa die het herwaarderingsmodel volgen (zoals de basisinfrastructuur van wegen en fietspaden), aangezien herwaarderingen inflatie meerekenen en het kostprijsmodel dat niet doet. Gelet op de lange gebruiksduur van de meeste werken van burgerlijke bouwkunde rijst de vraag of het onderscheid tussen de modellen de weerspiegeling van de economische werkelijkheid op de balans niet in het gedrang brengt.

Werk 3 *‘waardering van de activa’* is een meerjarentraject dat stelselmatig de waardering van de activa moet verbeteren. In het vorige rekeningenrapport werd aangekondigd dat de werken van burgerlijke bouwkunde die gerelateerd zijn aan de maritieme toegang in 2022 zouden worden ingeboekt. Dit is gerealiseerd, maar geeft aanleiding tot nieuwe opmerkingen. De komende jaren zijn verdere optimalisaties gepland via de ontsluiting van de digitale toepassing iAsset voor de boekhouding. Via die toepassing zouden fysische inventarisgegevens en de boekhoudkundige waardering worden gekoppeld.

Het Rekenhof beveelt bijgevolg aan om een stappenplan uit te werken voor een consistente en onderbouwde waardering en opvolging van de werken van burgerlijke bouwkunde. De toelichting benoemt al een aantal vervolgstappen, namelijk inventarisatie en waardering van de overige activa onder afdeling Maritieme Toegang en bepaling van een uniforme berekeningswijze om de vervaardigingsprijs van de werken van burgerlijke bouwkunde vast te stellen. Het Rekenhof dringt er verder op aan grondig de juridische eigendom en de elementen voor de waardering van de activa te onderzoeken en consequent toe te passen in de balans.

⁷ De herwaarderingsoefening 2020 leverde voor de basisinfrastructuur van de wegen een meerwaarde op van 438,8 miljoen euro en voor de basisinfrastructuur van de fietspaden een minderwaarde van 30,6 miljoen euro. In 2022 is eerst die minderwaarde teruggenomen, waardoor de herwaarderingsmeerwaarde op het passief slechts met 976,5 miljoen euro stijgt.

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 en 2021 zag het evenmin in 2022 vooruitgang in de rechtzetting van de waardering van de percelen grond en de gebouwen. De vorig jaar geformuleerde opmerkingen blijven dus van kracht:

- De vastgoeddatabank 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 2022 nog niet toegevoegd.

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.

Werf 3 '*waardering van de activa*' heeft ook betrekking op de waardering van terreinen en gebouwen. Al in 2021 werd aan de vastgoedverantwoordelijken gevraagd de ontbrekende informatie in de vastgoeddatabank te vervolledigen, zodat ook voor de terreinen en gebouwen die initieel niet konden worden gewaardeerd, een waardebepaling kan worden uitgevoerd. De administratie heeft het afgelopen jaar geanalyseerd in welke mate de gegevens zijn aangevuld en bereidt de nieuwe waarderingsoefening voor.

Kunstcollectie

In december 2022 deelde de administratie het Rekenhof mee dat het departement CJM bezig was met een inventarisatieoefening van de kunstcollectie. Begin februari 2023 stelde het Rekenhof vast dat, na analyse van de voorlopige stand van de bedrijfseconomische jaarrekening 2022 van de rechtspersoon Vlaamse Gemeenschap, een herwerkte (begin) balans was opgenomen inzake de artistieke werken in de jaarrekening 2022.

De administratie boekte de kunstcollectie KMSKA in 2022 in op het vast actief van de balans van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap voor meer dan 1,4 miljard euro. Enkel de kunstwerken zonder eigendomsrechtbetwisting zijn ingeboekt. Kunstwerken waarover wel betwisting bestaat, waarvan de waarde wordt geraamd op ongeveer 0,8 miljard euro, zoals die uit het legaat van ridder Florent Van Ertborn en barones Baut de Rasmon, zijn niet opgenomen in het vast actief van de Vlaamse Gemeenschap.

Het Rekenhof heeft begin maart een – beperkte - inventariscontrole ter plaatse uitgevoerd ter bevestiging van de fysieke aanwezigheid van een selectie uit de ingeboekte KMSKA-collectie.

Bijlage 2 (Bijkomende bijzonderheden economische jaarrekening) bij de jaarrekening vermeldt dat bij ontstentenis van de aanschaffingswaarde voor de waardebepaling gebruik werd gemaakt van de verzekeringswaarde. Dat is de waarde die de experts van het KMSKA zelf toekennen aan de kunstwerken. Die waarde kan fluctueren volgens het moment van inschatting en wordt bijvoorbeeld gebruikt bij het opstellen van verzekeringscontracten voor bruikleen. De ontvangen

individuele waarderingsfiches zijn weinig specifiek en niet actueel. Het is dus onduidelijk waarop de individuele waarde van de kunstwerken precies is gebaseerd.

Er zijn ook 35,0 miljoen euro buitengebruikstellingen van kunstwerken geboekt. De betrokken kunstwerken blijken nog altijd eigendom van de Vlaamse Gemeenschap te zijn, maar maakten geen deel uit van de ingeboekte KMSKA-collectie of de kunstwerken die overkwamen naar aanleiding van provinciale bevoegdheden. Volgens de administratie werden in eerste instantie alleen deze collecties in de herwerkte beginbalans opgenomen. In de komende jaren zullen de overige ontbrekende kunstcollecties (o.m. de collectie van het Kasteel van Gaasbeek) worden opgenomen.

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

Afschrijvingen

De afschrijvingen op de immateriële en de materiële vaste activa bedroegen voor 2022 2.328,7 miljoen euro. De methodiek van deze afschrijvingen is niet aangepast om bijkomende investeringen van het boekjaar aan bestaande infrastructuur met een verlengde levensduur te verwerken. Daardoor worden bijkomende investeringen te snel afgeschreven, waardoor 1.915,7 miljoen euro extra ten laste is genomen op de bedrijfskosten⁸.

Afschrijvingen, waardeverminderingen en minderwaarden bij de realisatie van materiële vaste activa worden budgettair niet aangerekend en hebben geen impact op het vorderingensaldo. Deze bedrijfseconomische rekeningen worden gebruikt om de waarde van de op de balans geactiveerde investeringen te spreiden over hun gebruiksduur, of om hun boekwaarde bij te stellen tot de reële economische waarde.

Financiële vaste activa

De Vlaamse Gemeenschap beschikte op 31 december 2022 over 20.103,1 miljoen euro financiële vaste activa. Dat is een beperkte stijging met 724,8 miljoen euro ten opzichte van eind 2021 (+3,7%). Het grootste deel van de financiële activa wordt gevormd door de participaties van de Vlaamse overheid in verbonden ondernemingen of entiteiten (12.283,0 miljoen euro). Daarnaast zijn er nog participaties in ondernemingen of entiteiten waarmee een deelnemingsverhouding bestaat (1.234,0 miljoen euro). Een laatste deel van de financiële vaste activa bestaat uit de vorderingen op lange termijn die voortvloeien uit de centrale financiering van enkele Vlaamse rechtspersonen⁹ (6.578,1 miljoen euro). De waarde van de participaties (13.517,0 miljoen euro) bestaat voor 62,6% of 8.460,0 miljoen euro uit geboekte herwaarderingen.

De Vlaamse Regering besliste in 2022 deel te nemen aan een kapitaalverhoging van 330 miljoen euro in Finocas en 30 miljoen euro in de LRM. Die kapitaalverhogingen werden echter nog niet uitgevoerd in 2022. In de boekhouding werden zij terecht al vastgelegd als verbintenis van de Vlaamse Regering (reservatie van vastleggingskredieten), maar ze werden ook al opgenomen in

⁸ Door de registratie van de economische waarde van, onder meer, de zeesluizen, zijn de afschrijvingen voor het boekjaar 2022 met 1.915,7 miljoen euro extra belast.

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. Deze bedragen zijn exclusief het gedeelte van de schulden dat vervalt in 2023. De financiering van VWF wordt niet beschouwd als financieel vast actief (rubriek 28), maar als een vordering op lange termijn (rubriek 29)

de bedrijfseconomische boekhouding. Aangezien er nog geen kapitaalverhoging plaatsvond, draagt de netto-boekwaarde ervan o euro en is er geen impact op de balans. Volume 6.4 van de toelichting geeft echter wel een vertekend beeld daardoor, aangezien zowel de aanschaffingswaarde als de niet-opgevraagde bedragen van de deelnemingen zijn overgewaardeerd met 360 miljoen euro.

In de toelichting VO 6.5 - *Inlichtingen omtrent deelnemingen* werd voor het aantal aangehouden aandelen voor twee deelnemingen ten onrechte geen rekening gehouden met de nieuwe participaties die in 2022 werden genomen (Finocas, Trividend) en ontbreekt de participatie in het Vlaams Datanutsbedrijf die in 2022 bij de oprichting werd genomen.

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 2.561,2 tot 2.912,9 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 zijn 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 2021-2022	
	2018	2019	2020	2021	2022	absoluut	- in %
Onroerende voorheffing	273,7	363,3	393,3	437,0	369,9	-67,1	-15,4%
Verkeersbelasting	232,9	234,1	288,0	244,9	271,7	+26,8	+10,9%
Belasting Inverkeerstelling	54,8	61,0	75,3	50,7	55,3	+4,6	+9,1%
Leegstand Bedrijfsruimten	95,5	102,0	125,3	91,4	81,4	-10,0	-10,9%
Eurovignet	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	-0,1	-33,3%
Planbatenheffing	6,1	7,7	7,9	5,4	4,7	-0,7	-13,0%
Erfbelastingen	258,7	281,6	297,6	300,1	425,2	+125,1	+41,7%
Registratiebelastingen	70,3	78,3	172,7	193,6	146,4	-47,2	-24,4%
Boetes Kilometerheffing	14,8	14,8	18,4	22,0	26,1	+4,1	+18,6%
Automatische ontspanningstoestellen		0,4	1,1	5,5	3,1	-2,4	-43,6%
Spelen en weddenschappen		6,5	15,3	27,6	29,8	+2,2	+8,0%
Totaal	1.007,2	1.150,1	1.395,2	1.378,4	1.413,9	+35,5	+2,6%

In totaal stegen de openstaande vorderingen bij de Vlaamse Belastingdienst in 2022 met 35,5 miljoen euro (+2,6%) ten opzichte van eind 2021. De belangrijkste evolutie kenden de erfbelastingen. Hun stijging is bijna volledig te wijten aan één dossier van 92 miljoen euro. Deze vordering wordt momenteel betwist.

Voor de onroerende voorheffing daalden de openstaande vorderingen weer naar het niveau van de vorige jaren. Eind 2021 was het openstaande bedrag immers veel hoger dan normaal door de start van de digitale versturing van de aanslagbiljetten via eBox, die aanvankelijk in lagere inningspercentages resulteerde. Daarom werden de (laatste) herinneringen zoals voorheen met de post opgestuurd. Dat leverde een veel grotere respons op, maar die mondde pas in 2022 uit in kasontvangsten, waardoor het openstaande saldo eind 2021 veel hoger uitviel dan in andere jaren.

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 2018	2018	2019	2020	2021	2022	2023 of later	Af-betalings-plan	Totaal
Vorderingen Orafin	45,9	4,3	4,6	4,0	8,0	140,1	108,5	5,9	321,3
Raming afwaardering	100%	60%	40%	20%	0%				
Geraamde minderwaarde	45,9	3,4	2,8	1,6	8,0				55,3
Geboekte minderwaarde	36,4	2,1	2,0	1,4	4,3				60,0

Volgens ramingen van het Rekenhof waardeerde de Vlaamse overheid openstaande vorderingen tot het boekjaar 2021 te weinig af. Als deze simulatie wordt toegepast op de openstaande bedragen van eind 2022, liggen de geboekte minderwaarden in lijn van de geraamde minderwaarden. De wijziging ten opzichte van de vorige jaren heeft vooral te maken met de volledige afboeking van de 40,2 miljoen euro openstaande vorderingen van roerende voorheffing op concessievergoedingen die het agentschap Wegen en Verkeer heeft verleend. Het betreft het gedeelte roerende voorheffing op de concessievergoedingen dat zou toekomen aan de fiscus. Hoewel er nog altijd geen juridische uitspraak is of de concessienemers roerende voorheffing verschuldigd zijn aan de fiscus, meent de Vlaamse overheid dat ze eigenlijk geen rechtstreekse partij is in dat conflict en heeft zij die correctie in de boekhouding doorgevoerd. Het is aangewezen dat de Vlaamse overheid het verdere verloop van dat conflict wel blijft opvolgen.

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 vorderingen¹⁰ in de algemene rekening.

¹⁰ De VPM boekte dit wel als schuld (45 miljoen euro) in haar rekening.

De 5G-spectrumveiling vond plaats in juni 2022 en bracht 1,4 miljard euro op. De betrokken overheden hebben nog geen akkoord bereikt over de verdeling van die veilingopbrengsten. Voor deze met grote waarschijnlijkheid te ontvangen veilingopbrengst heeft de Vlaamse overheid nog geen vordering geboekt. Als de verdeelsleutel wordt toegepast die werd overeengekomen voor de 4G-licentieveiling, zou Vlaanderen recht hebben op (afgerond) 12% of 170,2 miljoen euro. De opbrengst is niet ten voordele van het resultaat 2022, maar moet worden gespreid over de globale looptijd van (afgerond) twintig jaar voor de 5G-licenties die zijn ingegaan begin september 2022. Dat impliceert een toe te rekenen opbrengst voor 2022 van 2,8 miljoen euro.

De vorderingen voortvloeiend uit de afrekeningen van de vaccinatiecentra voor de coronapandemie voor de eerste periode die liep van februari 2021 tem april 2022 ten belope van 35,3 miljoen euro werden niet geboekt. De niet-geboekte vorderingen vormen een onderdeel van de globale netto-impact van de afrekeningen van de vaccinatiecampagne van 246,2 miljoen euro (zie punt 2.3.2).

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 2022 bedroeg het eigen vermogen 9.096,3 miljoen euro. De rubriek omvatte vooral 9.987,9 miljoen euro herwaarderingsmeerwaarden en een overgedragen resultaat (na resultaatsverwerking) van -906,3 miljoen euro.

Het resultaat van het boekjaar 2022 bedroeg 1.101,5 miljoen euro. In 2021 bedroeg dat -3.897,9 miljoen euro (zie 2.2.3 – bespreking resultaat).

Voorzieningen

De jaarrekening 2022 bevat 1.537,3 miljoen euro voorzieningen, tegenover 1.544,6 miljoen in 2021. De onderstaande tabel geeft daarvan een overzicht.

Tabel 4 – Voorzieningen (in miljoen euro)

	2021	2022
Juridische geschillen (lopende geschillen en waarborgbeheer)	312,4	242,6
Pensioenverplichtingen (vooral De Lijn en VRT)	1.101,8	1.159,2
Niet opgenomen vakantiedagen	102,2	135,5
ESR-neutraliteit RRF	28,2	0,0
Voorzieningen	1.544,6	1.537,3

De voorziening voor juridische geschillen bestaat uit een voorziening voor lopende geschillen van 192,5 miljoen euro, gebaseerd op de inventaris van potentiële schadedossiers die het Vlaams Fonds voor Lastendelging (VFLD) bijhoudt, en een voorziening van 50,1 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 953,2 miljoen euro potentiële claims uit schadedossiers. Naargelang de fase van behandeling van het dossier werd een empirisch percentage¹¹ toegepast om de voorziening te berekenen. Die percentages zullen later nog worden bijgesteld als het geschillenregister volledig op punt zal staan.

Het Rekenhof heeft deze inventaris opnieuw onderzocht. Hij is geschikt om de hangende schadelclaims en de te verwachten financiële afhandeling ervan op te volgen op voorwaarde dat zijn betrouwbaarheid verder wordt verbeterd. De opmerkingen en aanbevelingen die het Rekenhof vroeger al heeft geformuleerd om de informatiewaarde van de inventaris te versterken¹², werden in 2022 nog niet volledig geïmplementeerd. Dat leidt tot de volgende opmerkingen bij de voorziening voor lopende geschillen:

- De inventaris classificeert de dossiers op basis van de behandelingsfase. Een van de categorieën is *De uitspraak is in kracht van gewijsde of de minnelijke schikking is definitief en moet uitgevoerd worden*. Aangezien het definitieve bedrag voor deze dossiers bekend is, vormen zij een schuld van 16,8 miljoen euro, in plaats van een voorziening.¹³
- De inventarislijst is niet volledig, aangezien zij alleen schadedossiers bevat die (deels) ten laste kunnen worden gelegd van het VFLD. Soms ontbreken dossiers of blijven dossiers ten onrechte op de inventarislijst staan, omdat daarover niet altijd correct wordt gecommuniceerd door de verantwoordelijke entiteiten. Zo bevat de inventaris heel wat dossiers die door het beleidsdomein MOW zijn afgehandeld en betaald, maar die wel nog worden teruggevorderd van het VFLD. Voor deze dossiers werd in de algemene rekening ten onrechte een voorziening aangelegd van 41,3 miljoen euro. Daarnaast werd vastgesteld dat voor ongeveer 4,7 miljoen euro geschillendossiers van het beleidsdomein MOW (hoofdsommen en berekende intresten) ontbraken in de inventaris, waarvoor geen voorziening is aangelegd.

Werf 4 ‘*Geschillen*’ erkent dat de VFLD-bevraging kan worden uitgebreid naar een intern geschillenregister, dat jaarlijks door de beleidsdomeinen zou worden geactualiseerd. De opvolging van de geschillen is immers een verantwoordelijkheid van de beleidsdomeinen. De administratie engageerde zich om via duiding en sensibilisering dit veranderingstraject in goede banen te leiden. In 2022 zijn de eerste voorzichtige stappen gezet, maar het veranderingstraject heeft nog geen impact gehad op de juistheid en volledigheid van het geschillenregister. Vooraf was al aangekondigd dat het veranderingstraject enkele jaren zou vergen.

Het Rekenhof beveelt aan 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 de vorige jaren al heeft aanbevolen, kan de inventaris van het VFLD worden aangevuld met actuele gegevens over alle geschillen met derden. Die informatie moet worden onderscheiden van de interne financieringsafspraken tussen de diverse administraties en rechtspersonen over de tenlasteneming van de financiële gevolgen van de geschillen.

¹¹ De berekeningswijze van deze voorziening wordt omstandig uiteengezet op p. 22 van het jaarverslag 2021 van de Vlaamse Gemeenschap.

¹² Zie brief N9-3.730.419-B1 van 1 juni 2022 over de jaarrekening 2021 van het VFLD.

¹³ Daarvan heeft 13,2 miljoen euro betrekking op entiteiten uit het beleidsdomein MOW.

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 (1.053,3 miljoen euro netto) en voor de pensioenschuld van de rechtsvoorgangers van de VVM - De Lijn (93,6 miljoen euro) wordt sinds 2021 een voorziening aangelegd.

In 2021 werd voor het eerst een voorziening aangelegd voor niet opgenomen vakantiedagen. Dat bedrag werd alleen aangerekend in de economische boekhouding. Vanaf 2022 diende het betrokken VABN advies¹⁴ ook toegepast te worden op de begrotingsaanrekening. Het aan te rekenen budgettaire bedrag is vanaf dan gelijk aan de evolutie in de voorziening ten opzichte van het jaar voordien. De stijging ten opzichte van 2021 wordt als volgt verklaard:

- door het gebruik van verkeerde, onvolledige parameters was het bedrag eind 2021 met ongeveer 14 miljoen euro onderschat;
- de index is gestegen¹⁵;
- het aantal over te dragen vakantiedagen steeg van 490 duizend naar 525 duizend;
- de wedden kenden een endogene groei¹⁶.

De interministeriële conferentie Volksgezondheid besliste op 18 november 2020 dat 80% van de totale kostprijs van de coronapandemie in de acute fase ten laste van de federale overheid zou zijn en 20% ten laste van de gemeenschappen en gewesten. Dat protocolakkoord liep tot en met 30 november 2021. Tot op heden is er nog geen akkoord over de verdeling van de kosten van de vaccinatiedcampagnes na de acute fase (inclusief de aankoop van de vaccins). Het is evenwel zeer waarschijnlijk dat de Vlaamse overheid in de kosten zal moeten tegemoetkomen. De Vlaamse overheid heeft daarvoor nog geen voorziening geboekt.

Schulden op lange termijn

De onderstaande tabel toont de samenstelling van de uitstaande (niet-geconsolideerde) schuld van de Vlaamse overheid op 31 december van 2021 en 2022 volgens de algemene rekening.

Tabel 5 – Uitstaande lange-termijnschuld (in miljoen euro)

	2021	2022
Lange-termijnschuld	16.402,5	19.084,7
Ziekenhuisschuld	4.255,4	3.817,4
Schuld afrekening opcentiemen	756,1	684,6
Andere	602,8	767,6
Directe uitstaande schuld	22.016,8	24.354,3

De uitstaande lange-termijnschuld steeg in 2022 verder als gevolg van het begrotingstekort en de centrale financiering van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW), het Vlaams Woningfonds (VWF) en School Invest.

¹⁴ https://vabn.vlaanderen.be/wp-content/uploads/2022/04/Advies_2021_niet-opgenomen-vakantiedagen_finaal.pdf.

¹⁵ Index 2021 = 1.7758 à index 2022 = 1.9607.

¹⁶ De kostprijs inherent aan de loopbaanontwikkeling van het personeel (anciënniteit en functionele loopbaan).

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

	2021	2022
Schulden op meer dan 1 jaar die binnen het jaar vervallen	742,7	723,8
Financiële schulden	1.482,3	2.803,0
Handelsschulden	691,1	638,3
Schulden m.b.t. belastingen, bezoldigingen en sociale lasten	1.072,9	1.422,1
Overige schulden	7.074,3	7.589,7
Totaal	11.063,3	13.176,9

De financiële schulden op ten hoogste 1 jaar stijgen met ongeveer 1,4 miljard euro ten opzichte van vorig jaar. Er werd immers 500 miljoen euro meer opgehaald op korte termijn en ook de schuld op de zichtrekening was meer dan 600 miljoen euro hoger dan vorig jaar. Ook werd er intern meer opgehaald bij rechtspersonen waardoor ook die schuld steeg met 140 miljoen euro.

De stijging van de schulden met betrekking tot personeel zijn enerzijds het gevolg van de verschillende indexeringen en anderzijds werd er in 2021 162,0 miljoen euro voor RSZ en Fonds voor Overlevingspensioenen uitgedrukt op de leveranciersrekening.

Er resten nog een aantal afgrenzingsproblemen die een impact hebben op de openstaande schuld eind 2022:

- Door afgrenzingsproblemen, voornamelijk bij de departementen MOW en OMG, zijn de handelsschulden met 105,1 miljoen euro onderschat (zie punt 2.3.2). In de geconsolideerde rekening werden de belangrijkste afgrenzingsproblemen extra-comptabel rechtgezet.
- De schulden voortvloeiend uit de afrekeningen van de vaccinatiecentra voor de coronapandemie voor de eerste periode die liep van februari 2021 tem april 2022 werden overschat met 210,9 miljoen euro. Deze overschatting vormt een onderdeel van de globale netto-impact van de afrekeningen van de vaccinatiecampagne van 246,2 miljoen euro (zie punt 2.3.2).

2.2.3 Resultatenrekeninggegevens

De Vlaamse overheid heeft het boekjaar 2022 afgesloten met een positief resultaat van 1.101,5 miljoen euro.

Tabel 7 – Resultaat van de boekjaren 2021-2022 (in miljoen euro)

	2021	2022
Omzet	163,0	188,0
Andere bedrijfsopbrengsten	45.057,9	48.372,6
Niet recurrente bedrijfsopbrengsten	137,0	5.574,6
Bedrijfsopbrengsten	45.357,8	54.135,2
Handelsgoederen	1,1	3,6
Diensten en diverse goederen	1.548,8	1.588,3
Bezoldigingen, sociale lasten en pensioenen	1.124,2	1.484,1
Afschrijvingen, waardeverminderingen en voorzieningen	1.910,3	2.339,3
Andere bedrijfskosten	44.405,7	47.343,1
Niet recurrente bedrijfskosten	180,2	201,3
Bedrijfskosten	49.170,2	52.959,8
Resultaat	-3.812,4	+1.175,4
Financiële opbrengsten	118,6	145,5
Financiële kosten	204,0	219,4
Resultaat van het boekjaar	-3.897,9	+1.101,5

De overige bedrijfsopbrengsten stegen met 3.314,7 miljoen euro:

- De dotaties uit de Bijzondere Financieringswet (BFW) namen toe met 3.073,1 miljoen euro¹⁷. Deze ontvangsten zijn gekoppeld aan de economische parameters, in het bijzonder die voor groei en inflatie. De bruto-opcentiemen stegen met 325,9 miljoen euro, voornamelijk als gevolg van de positieve inkomensvorming in 2021.
- De gewestelijke belastingen daalden met 287,2 miljoen euro. De overgangsmaatregel bij de tariefhervorming van de registratierechten en het lagere aantal vastgoedtransacties door de stijgende rente resulteerden in een daling van de registratierechten met 320,2 miljoen euro.
- De ontvangsten van het klimaatfonds namen toe met 156,1 miljoen euro.

Uitzonderlijke verrichtingen beïnvloedden het resultaat van 2022, vooral de inboeking van vaste activa (zie 2.2.2 - Getrouw beeld van de balans).

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 zijn 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, en naar de bespreking van het getrouw beeld van de uitvoeringsrekening (punt 2.3.2), dat enkele opmerkingen bevat die niet alleen een impact hebben op het budgettaire, maar ook op het bedrijfseconomische resultaat.

¹⁷ De responsabiliseringsbijdrage wordt vanaf 2022 niet meer verwerkt als minderontvangst, maar als uitgave. In 2021 bedroeg deze bijdrage 188,6 miljoen euro.

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.

Werf 5 - *Niet in de balans opgenomen rechten en verplichtingen*, beoogt de rapportering over de buitenbalansverplichtingen in de jaarrekening te verbeteren. Het Rekenhof stelt vast dat de administratie in de jaarrekening 2022 en de bijhorende bijlagen meer informatie over de buitenbalansverplichtingen heeft opgenomen dan in vorige jaren. Net als vorig boekjaar, vermeldt Volume 6.14 alleen de gewestwaarborgen. De bijlage 2 - *Bijkomende bijzonderheden economische rekening*, vult dat aan met een opsomming van een aantal belangrijke niet in de balans opgenomen rechten en verplichtingen:

- de openstaande engagementen die tot toekomstige verplichtingen zullen leiden (encours) voor een bedrag van 8.272,2 miljoen euro;
- de wachtlijst voor ontvankelijk verklaarde restauratie- en erfgoedpremies van 192,3 miljoen euro;
- de kaderovereenkomst tussen Lantis en het Vlaams Gewest over een lening van 3,6 miljard euro in het kader van het Oosterweelproject, en de principiële toezegging van een lening van 1 miljard euro van de Europese Investeringsbank aan het Vlaams Gewest ter financiering, waarvan al 250 miljoen euro is opgenomen in 2022;
- de stand van zaken van de Europese subsidie in het kader van het Plan voor Herstel en Veerkracht;
- de door het RIZIV ten onrechte aangerekende bedragen voor het vierde kwartaal 2014 ten belope van 458 miljoen euro, die de Vlaamse overheid wil terugvorderen van de federale overheid;
- de hangende verplichtingen in het kader van het flankerend beleid rond de reductie van stikstofemissie (nog niet becijferd).

Deze toelichting is een eerste belangrijke aanzet. Het is echter veeleer een ad hoc selectie van weliswaar belangrijke items (die het Rekenhof ook al had vermeld in vorige rapporten), maar nog geen systematische rapportering over alle belangrijke niet in de balans op te nemen rechten en verplichtingen. Heel wat zaken blijven nog onvermeld. Er wordt onder meer niet ingegaan op de lange-termijnverbintenissen verbonden aan pps-overeenkomsten, operationele leasing of huurcontracten, op goedgekeurde investeringsprojecten (behalve Oosterweel), op te subsidiëren investeringen uitgevoerd door Aquafin, op toezeggingen in het kader van Europese programma's (niet enkel RRF), enzovoort¹⁸. Evenmin wordt ingegaan op de nog te regelen dossiers op het overlegcomité (veilingopbrengsten emissierechten, verdeling opbrengsten 5G-veiling, afwikkeling kosten vaccinatiecampagne, ...).

Het Rekenhof is dan ook van oordeel dat er bij de jaarrekening nog geen coherente en volledige toelichting beschikbaar is die inzicht geeft in de budgettaire risico's voor de Vlaamse overheid.

Het belang van de rechten en verplichtingen buiten balans kan in een overheidscontext niet onderschat worden. Deze rechten en verplichtingen kunnen aanleiding geven tot budgettaire risico's

¹⁸ Het rekeningenrapport 2021 vermeldde ook de beschikbare kredietlijnen (o.m. voor kaskrediet) en de openstaande verbintenissen bij Vlaamse rechtspersonen aangegaan op basis van een vastleggingsmachtiging en nog te financieren door het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap als elementen die aan bod zouden moeten komen in de toelichting over rechten en verplichtingen buiten balans.

die in de toekomst een belangrijke impact kunnen hebben op de budgettaire toestand van de Vlaamse overheid. In dat kader besteedde het Rekenhof speciale aandacht aan de informatie en toelichting die over deze risico's beschikbaar is (zie [hoofdstuk 4](#) in dit rapport). Het biedt de administratie een model om significante risico's op een meer systematische manier in kaart te brengen en op een relevante manier te rapporteren. Het Rekenhof is bereid met de administratie in overleg te gaan over hoe de huidige rapportering kan worden versterkt.

2.2.6 Waarderingsregels

De (standaard)waarderingsregels voor het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (en de overige entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid) zijn opgenomen in de handleiding voor de boekhoudregels¹⁹. Zij zijn ook als bijlage opgenomen bij de jaarrekening.

Daarnaast licht bijlage 1 bij de jaarrekening de nieuw toegepaste of aangepaste waarderings- en aanrekeningsregels toe:

- de waardering van de zeesluizen op basis van generieke eenheidsprijzen (met een eenmalig positief effect op het resultaat van 3.998,1 miljoen euro);
- een pragmatische regeling voor de inresultaatneming van de kapitaalsubsidies (Europese RRF middelen) voor investeringen in het kader van het Plan voor Herstel en Veerkracht (met een positief effect op het resultaat van 45,5 miljoen euro);
- de terugkeer naar de normale afwaarderingsregels bij de vorderingen voor onroerende voorheffing;
- de onmiddellijke inresultaatneming van de RRF-subsidies voor investeringen in het kader van het Plan voor Herstel en Veerkracht;
- de verfijning van de berekeningswijze van de voorziening voor geschillendossiers.

In bijlage 1 ontbreekt echter een toelichting over de nieuwe waarderingsregels van de kunstwerken, die vanaf het boekjaar 2022 ook in de balans worden uitgedrukt. Die uitleg staat wel in bijlage 2 – *bijkomende bijzonderheden economische jaarrekening*, evenwel zonder vermelding van het eenmalig positief effect op het resultaat van 1.404,9 miljoen euro.

Bijlage 2 legt ook uit wat de impact is van de inkanteling van de DAB's Loodswezen en Vloot in Orafin.

De administratie heeft het afgelopen jaar inspanningen geleverd om de toelichting over de waarderings- en aanrekeningsregels te verbeteren. Zij geeft daarover meer en betere informatie dan in de vorige jaren, zij het verspreid over verschillende documenten en daardoor minder transparant.

Het Rekenhof beveelt aan om alle informatie over waarderings- en aanrekeningsregels vanaf volgend jaar te integreren in één enkel document.

Sinds 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

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

uitvoeringsgegevens beschikbaar zijn). Die toelichting is relevant: in 2022 bedroeg de positieve afrekening van de BFW-dotaties op basis van de definitieve 2021-parameters 1.181,5 miljoen euro.

2.3 Rapportering over de uitvoering van de begroting 2022

2.3.1 Samenvatting uitvoeringsrekening van de begroting

De onderstaande tabel vergelijkt de uitvoering van de begroting 2022 van de Vlaamse ministeries met de uitvoeringscijfers sinds 2018. 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.

Tabel 8 – Begrotingsuitvoering Vlaamse ministeries en DAB's 2018-2022 (in miljoen euro)

	2018	2019	2020	2021	2022	2022	
	Uitvoering ²⁰			Begroting		Uitvoering ²¹	%
Begrotingsuitvoering ministeries							
Algemene ontvangsten	38.584,3	40.808,9	39.102,3	43.700,1	47.235,2	46.682,2	98,8%
Toegewezen ontvangsten	476,3	703,5	520,0	598,6	727,1	838,5	115,3%
Totaal ontvangsten	39.060,7	41.512,4	39.622,3	44.298,7	47.962,3	47.520,7	99,1%
Gesplitste vereffeningskredieten	41.045,1	43.763,6	48.963,8	48.389,1	54.578,5	52.295,8	95,8%
Variabele kredieten	563,3	570,9	428,6	510,3	530,4	559,2	105,4%
Totaal uitgaven	41.608,4	44.334,5	49.392,4	48.899,4	55.108,9	52.855,0	95,9%
Resultaat	-2.547,7	-2.822,1	-9.770,1	-4.600,7	-7.146,6	-5.334,3	74,6%
Opbrengst leningen – Titel III	2.091,7	875,0	6.692,0	3.978,7	6.712,7	3.016,0	44,9%
Aflossing leningen – Titel III	759,2	70,2	708,8	162,7	312,3	311,8	99,8%
Resultaat inclusief schuldaflossing	-1.215,2	-2.017,3	-3.786,9	-784,7	-746,2	-2.630,1	-352,5%
Begrotingsuitvoering DAB's							
Ontvangsten	1.339,9	1.430,7	1.472,2	1.701,9	2.601,7	1.820,6	70,0%
Uitgaven	1.336,7	1.453,6	1.415,6	1.558,2	2.601,7	1.730,9	66,5%
Resultaat	3,2	-22,9	56,6	143,7	0	+89,7	
Begrotingsresultaat	-1.212,1	-2.040,3	-3.730,3	-640,9	-746,2	-2.540,4	-340,4%

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). Dat begrotingsresultaat bevat bo-

²⁰ De begrotingsuitvoering 2020 zijn cijfers inclusief overflow.

²¹ Totaal vorderingen = totaal ontvangsten + opbrengst leningen + ontvangsten DAB's = 52.357,3 miljoen euro. Totaal verplichtingen = totaal uitgaven + aflossing leningen + uitgaven DAB's = 54.897,7 miljoen euro.

vendien een aspect financiering (met opnames en aflossingen van leningen), wat de werkelijke uitvoering vertekent. Het begrotingsresultaat exclusief de schuldfinanciering is ongeveer 1,8 miljard euro beter dan geraamd. De ontvangsten waren lager dan geraamd, maar de onderbenutting van de uitgaven was nog hoger (o.m. door de trager dan geraamde uitvoering van de relanceprojecten, de onvolledige aanwending van de provisies, minder directe financiering voor de sociale huisvesting en minder kapitaalinbreng bij de participaties). Het begrotingsresultaat inclusief schuldfinanciering is lager dan geraamd doordat minder lange-termijnleningen zijn opgenomen dan geraamd (verrichtingen titel III in de bovenstaande tabel), door het beter dan geraamde resultaat voor 2022, minder opnames van participaties en meer opnames van kortetermijnfinanciering.

2.3.2 Getrouw beeld van de uitvoeringsrekening van de begroting

Jaarafgrenzing

De onderstaande tabel overziet de belangrijkste afgrenzingsproblemen²². 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 9 – Belangrijkste afgrenzingsproblemen 2022 (in miljoen euro)

	Verrichtingen 2022, aangerekend in 2023	Verrichtingen 2021, aangerekend in 2022	Netto impact
Uitgaven			
Openbare werken	83,6	87,2	-3,7
Thuisbatterijen	21,5		21,5

De onderstaande afgrenzingsproblemen werden extracomptabel rechtgezet in de consolidatie:

- In de voorgaande begrotingsjaren stelde het Rekenhof al vast dat de entiteiten van het ministerie MOW en de DAB VIF een belangrijk aantal transacties niet aanrekenden in het begrotingsjaar waaraan de facturen verbonden waren, maar pas in het daaropvolgende begrotingsjaar. Daardoor schuiven zij een gedeelte van de uitgaven door en is de leveranciersschuld in werkelijkheid structureel hoger dan uit de rekeningen op het einde van het boekjaar blijkt. Uit de transacties die tussen 1 januari 2023 en 16 maart 2023 zijn aangerekend op het ministerie MOW en het VIF, rekening houdend met de lijst van geboekte te ontvangen facturen (TOF), blijkt dat in totaal 83,6 miljoen euro transacties nog verwezen naar 2022 of vroeger. De onderschatting van de leveranciersschuld met 83,6 miljoen euro is vergelijkbaar met die in het begrotingsjaar 2021, toen de laattijdige aanrekeningen 87,2 miljoen euro bedroegen. Een tijdige registratie van de prestaties kan de nauwkeurigheid van de aanrekening in de toekomst nog verder verbeteren. De administratie gaf de volgende verduidelijking bij een aantal laattijdig aangerekende transacties die deel uitmaken van het globale bedrag van 83,6 miljoen euro:

²² Met impact op het vorderingensaldo.

- De jaarafgrenzingcijfers omvatten ongeveer 7,8 miljoen euro onteigeningen met een aktedatum van 2022, maar vastgelegd op kredieten van 2023, onder meer doordat het VAK-budget voor het lopende jaar ontoereikend was.
- Voor ICT-diensten is het moeilijk de geleverde prestaties tijdig in te schatten.
- Een aantal schuldvorderingen komt vaak nog te laat binnen. Voor een optimale boeking van TOF's hebben de inspanningen die zijn geleverd bij de verzameling van gegevens uit de prestatieregisters van overheidsopdrachten, te weinig opgeleverd.
- Werf 1 'jaarafgrenzing' zet al enkele jaren in op het versterken van de jaarafgrenzings-procedures. De grootste uitdaging blijft de afgrenzing van de openbare werken. Niettegenstaande de boekhouddiensten het afgelopen jaar heel wat bijkomende inspanningen hebben geleverd, leidde dit nog niet tot de verwachte verbetering. Er werden veel meer te ontvangen facturen verwerkt dan het jaar voordien: het totaal aan te ontvangen facturen bedroeg in 2021 168,2 miljoen euro. In 2022 steeg het bedrag van de aangemaakte, te ontvangen facturen tot 182,0 miljoen euro²³. De afgrenzingsfout bleef echter op het niveau van vorig jaar hangen. Een juiste afgrenzing is een moeilijk proces dat niet alleen steunt op de boekhouddiensten, maar ook een goede communicatie vereist met de projectverantwoordelijken en de dienstverleners.
- Op 31 december 2022 had het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap nog geen eindbeslissing (goedkeuring of weigering) genomen over 15.794 aangevraagde dossiers voor thuisbatterijen. Het cumulatief premiebedrag van deze dossiers werd niet toegerekend aan 2022 en wordt geraamd op 21,5 miljoen euro.

Vaccinatiecentra

Het Rekenhof stelde vast dat de subsidies die werden toegekend van februari 2021 tot eind 2022 aan de zorggraden en de penvoerende organisaties voor de vaccinatie tegen het COVID-19-virus niet correct werden aangerekend. De vaccinatiecentra werden afgerekend voor twee periodes. De eerste periode liep van februari 2021 tot en met 30 april 2022. De verantwoordingsstukken moesten tegen 30 juni 2022 ingediend zijn. In december 2022 heeft AZG de afrekening van de eerste periode opgemaakt en bezorgd aan het kabinet. Deze afrekening werd boekhoudkundig nog niet verwerkt omdat AZG het standpunt van de minister afwacht over het al dan niet terugvorderen van de niet verantwoorde voorschotten. De regelgeving is echter duidelijk: de subsidies moeten worden afgerekend. Een netto terug te vorderen bedrag van 35,3 miljoen euro leidt samen met 171,6 miljoen euro nog openstaande, al aangerekende subsidies tot een netto positieve impact van 206,9 miljoen euro.

Voor de periode van 1 mei 2022 tot en met 31 december 2022 moesten de verantwoordingsstukken tegen 28 februari 2023 ingediend zijn. Voor deze periode is nog geen afrekening beschikbaar, maar zijn de verantwoordingstukken wel ontvangen. Op basis daarvan heeft AZG een overzicht opgemaakt, maar de stukken nog niet nagekeken. Daaruit blijkt dat de uitbetaalde subsidie waarschijnlijk zal volstaan. Voor deze periode werd 58,7 miljoen euro aangerekend, waarvan 19,4 miljoen euro is uitbetaald. Er zijn voorlopig verantwoordingsstukken voor 17,4 miljoen euro. Het verschil tussen het uitbetaalde en de aanwezige verantwoordingsstukken wordt voorlopig als marge beschikbaar gehouden. De 39,3 miljoen euro te veel aangerekende bedragen kan al worden teruggenomen.

²³ Het Rekenhof heeft gemerkt dat voor 50,7 miljoen euro in 2022 geboekte, te ontvangen facturen (of dus ongeveer 27,8%) op 16 maart 2023 nog geen werkelijke factuur was aangerekend. Voor te ontvangen facturen die geboekt zijn op basis van gekende en ontvangen vorderingsstaten, mag worden verwacht dat op dat moment een groter deel in de boekhouding al afgehandeld zou zijn.

Voor de twee periodes samen komt dat op een netto-impact van 246,2 miljoen euro minder uitgaven. Het deel van deze uitgaven dat betrekking heeft op 2021, kan niet worden afgesplitst en wordt bij de berekening van het vorderingensaldo volledig ten laste van 2022 genomen. Het departement financiën en begroting heeft dit op geconsolideerd niveau gecorrigeerd (zie [hoofdstuk 3](#)).

Jobbonus

In 2022 werden bij de Vlaamse Belastingdienst 325,4 miljoen euro uitgaven voor de jobbonus aangerekend (prestaties en bonussen voor het boekjaar 2022 die pas in 2023 zullen worden uitbetaald). De aangerekende uitgaven werden zo volledig gelijkgesteld met de begrote. Deze aanrekeningen overtreffen echter in belangrijke mate de meest recente ramingen van het departement WSE die het Rekenhof ontving en die zijn opgenomen in onderstaande tabel, gebaseerd op de operationele data en, waar nodig, aangevuld met de RSZ-simulatiedata. Rekening houdend met de marge van 10% die ook Vlabel hanteert, zijn de aangerekende uitgaven met 61,8 miljoen euro overschat. Het departement Financiën en Begroting heeft de aanrekeningen extracomptabel bij de consolidatie gecorrigeerd.

De kosten voor de *top-up* van 100 euro die is uitbetaald eind 2022 (prestaties 2021) heeft de jaarrekening toegerekend aan 2022. Bij de begrotingsaanpassing 2022 werden zij begroot op 73 miljoen euro. Volgens het departement financiën en begroting werd de ESR-matige toerekening aan het boekjaar 2022 afgestemd bij het INR.

Tabel 10 – *Uitgaven jobbonus 2022 (in miljoen euro)*

	2022
Begroting/aanrekening	325,4
Loontrekkenden en ambtenaren	-181,6
Grensarbeiders	-3,1
Top-up 100 euro	-78,9
Verschil	61,8

Premies voor renovatie en energiebesparende investeringen

Sinds 1 oktober 2022 kunnen particulieren en bedrijven langs één online loket (Mijn VerbouwPremie) een premie aanvragen voor renovatie én energiebesparende investeringen. In 2022 ontving het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (VEKA) 46.154 dossiers. Daarvan werden in 2022 1.231 dossiers goedgekeurd en uitbetaald (1,1 miljoen euro) en 12 dossiers geweigerd. Voor de andere 44.911 dossiers vond nog geen aanrekening plaats. Zij hebben nochtans ook betrekking op renovaties en investeringen die zijn gerealiseerd in 2022 of vroeger. Het VEKA beweert dat het bedrag voor deze toe te rekenen kosten niet kan worden geraamd doordat bij de dossieraanvraag geen gecontroleerde en goedgekeurde informatie beschikbaar is over de doelgroep en de categorie van de werken.

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 2021 en 2022.

Tabel 11 – Uitgaven 2021 en 2022 door de federale operatoren (in miljoen euro)

Begrotingsartikel	Omschrijving	Federale operator	Uitvoering 2021	Uitvoering 2022
FB			1.505,7	1.404,4
CB0-1CDG2DB-WT	Woonfiscaliteit	FOD FIN	1.396,8	1.255,8
CB0-1CDG2DC-WT	Fiscale uitgaven diensten- en PWA-cheques	FOD FIN	108,9	148,6
WSE			703,5	596,3
JB0-1JDB2CA-WT JB0-1JEB2HE-WT JB0-1JFB2FD-WT	RSZ doelgroepkortingen	RSZ	483,5	394,6
JB0-1JDB2CY-IS JB0-1JFB2FY-IS	Dotaties VDAB ²⁴	POD MI ²⁵ , RSZ, RVA	70,2	69,9
JB0-1JDB2CG-WT	RSZ sectorale doelgroepkortingen	RSZ	56,0	53,1
JB0-1JEB2HD-WT	SINE (sociale inschakelingseconomie)	RSZ, RVA	44,4	41,9
JB0-1JDB2EC-WT	Loopbaanonderbreking publieke sector onderwijs en Vlaamse overheid	RVA	20,0	15,1
JB0-1JDB2ED-WT	Loopbaanonderbreking publieke sector Vlaams gewest, lokale en provinciale besturen	RVA	18,8	14,0
Overige WSE	Werkhervattingstoelagen e.a.	RVA	10,6	7,7
WVG			435,9	360,7
GB0-1GIF2SX-IS	Dotatie VIPA	FOD VVVL ²⁶ / RIZIV	89,7	53,0
GB0-1GIF2SX-LE	Aflossing lening A1/A3	FOD VVVL/ RIZIV	346,2	307,7
GB0-1GIF2SX-PA	Betaaluitstel aan de ziekenhuizen	FOD VVVL/ RIZIV	0	0
EWI			7,3	8,1
Totaal uitgaven			2.652,4	2.369,7

²⁴ De ontvangen dotaties aan de VDAB zijn voor de uitgaven door de POD MI voor subsidies activering van leefloners (70,1 miljoen euro) en door de RVA voor diverse maatregelen (netto 0,1 miljoen euro).

²⁵ Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie.

²⁶ Federale overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu.

De uitgaven die de federale operatoren beheerden, daalden in het boekjaar 2022 met 282,7 miljoen euro.

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, rekent zij de fiscale uitgaven aan 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 vertekent de werkelijke ontvangsten en uitgaven enigszins, 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 voor woonfiscaliteit is voornamelijk toe te wijzen aan uit het uitdoven van de woonbonus. De uitgaven voor diensten en PWA-cheques stegen als gevolg van een herneming van het gebruik ervan na corona.

In het beleidsdomein WSE deed zich een belangrijke daling van de federaal beheerde uitgaven voor bij de RSZ-doelgroepkortingen. Zij verminderden met 88,9 miljoen euro, vooral door de hervormingen van het Vlaams doelgroepenbeleid. Daarbuiten 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 juli 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 2022 op verzamelstaten die de federale operatoren periodiek overlegden²⁷. Voor de ontvangen verzamelstaten van het RIZIV, de RSZ en de RVA kon de Vlaamse overheid de juistheid van de gegevens niet controleren²⁸. Voor de POD Maatschappelijke Integratie is er met de VDAB wel al informatie-uitwisseling (die verder wordt geautomatiseerd) en voert de VDAB controles uit op het beheer en de uitbetalingen van de verleende subsidies.

De algemene rekening 2022 rapporteerde op 31 maart 2023 de boekingen in het boekjaar 2022 voor de uitgaven die de federale operatoren beheerden, op grond van de laatst beschikbare staten van februari 2022:

- Bij het beleidsdomein WVG boekte de Vlaamse overheid voor de RIZIV-materie in het boekjaar 2022 de netto-inhouding van de FOD Financiën van 331,9 miljoen euro, gecorrigeerd met 24,0 miljoen euro inhaalbedragen. Zij boekte ook 4,9 miljoen euro over naar de uitzonderlijke ontvangsten, aangezien deze afrekeningen niet de ziekenhuisinfrastructuur betroffen, maar de ouderenzorg, gezondheidszorg of hulp aan personen.
- Bij het beleidsdomein WSE boekte de Vlaamse overheid voor de RSZ-doelgroepkortingen in het boekjaar 2022 de voorlopige afrekening van 2022, ten bedrage van 592,0 miljoen euro. Daarvoor

²⁷ 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, in deel II, p.95-104), en 176e Boek – deel II: Boek 2019 over de Sociale Zekerheid van september 2019 (in het deel IV Opvolging van aanbevelingen 2017-2018, p.165-166).

²⁸ 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).

vonden extracomptabele correcties plaats als verrekeningen van vorige boekjaren. De definitieve afrekeningen van 2022, die pas beschikbaar zijn in mei 2023, zullen verrekend worden in het boekjaar 2023.

De voorgaande opmerkingen over het getrouw beeld van de begrotingsuitvoering hebben eveneens een impact op het getrouw beeld van de resultatenrekening (2.2.4).

Vastleggingsmachtigingen

De toelichting bij de algemene rekening vermeldt 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 2.331,8 miljoen euro. De administratie legt dat uit in haar bijlage 3 - *Verklaringen afwijkingen bij budgettaire jaarrekening*.

Het decreet tot eindregeling van de begroting rapporteert sinds 2020 niet meer over de aanwending van de vastleggingsmachtigingen, maar 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. Vlaams Instituut voor Biotechnologie, Kunsthuis, VDAB). Ook zijn er rechtspersonen (VIPA, FWO, De Lijn) die de verbintenissen onder een foutieve categorie rapporteren (gefinancierd met toelagen, met eigen ontvangsten, met toelagen van buiten Vlaamse overheid,...). De rechtspersonen dienen in volume 13 op een consistente manier te rapporteren.

Werf 6 *‘Nog door het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap te betoelagen machtigingen’* zoekt een oplossing voor deze problematiek. Alle rechtspersonen dienen een vastleggingsboekhouding te voeren en hierover de nodige informatie verschaffen in hun jaarrekening. De administratie zou in 2022 een voorstel uitwerken voor een betere opvolging van die openstaande verbintenissen en van het deel daarvan dat nog door het ministerie moet worden gefinancierd. Het Rekenhof heeft nog geen voorstel hieromtrent ontvangen.

Openstaande verbintenissen

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

Tabel 12 – Openstaande verbintenissen 2021-2022 per beleidsdomein (in miljoen euro) ²⁹

	2021	2022	Evolutie	
Omgeving	2.145,3	2.797,7	+652,4	+30,4%
Mobiliteit en Openbare Werken	2.339,2	2.225,1	-109,4	-4,7%
Financiën en Begroting	876,2	1.244,3	+368,1	+42,0%
Kanselarij en Bestuur	332,2	596,5	+264,2	+79,5%
Werk en Sociale Economie	141,3	236,2	+94,9	+67,1%
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	331,8	474,0	+142,3	+42,9%
Onderwijs en Vorming	394,2	342,4	-51,8	-13,1%
Economie, Wetenschap en Innovatie	31,1	29,6	-1,5	-4,9%
Landbouw en Visserij	35,4	53,6	+18,1	+51,1%
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	197,2	272,8	+75,6	+38%
Hogere entiteiten	0,1	0,1	0,0	nvt
Totaal	6.824,0	8.272,2	+1.448,2	+21,2%

Bij een aantal beleidsdomeinen deden zich materiële fluctuaties voor ten opzichte van eind 2021. De meeste stijgingen hebben te maken met relanceprojecten, aangezien de limietdatum om deze verbintenissen vast te leggen op 31 december 2022 lag. De relanceprojecten dienen uiterlijk in 2026 voltooid te zijn. Hierna volgt een meer gedetailleerd overzicht van de belangrijkste evoluties:

Omgeving

Bij het Vlaams Energieagentschap heeft de stijging van de openstaande verbintenissen vooral te maken met grote groenewarmteprojecten (+32,3 miljoen euro), vergoedingen in het kader van de REG-openbare dienstverplichtingen (+58,6 miljoen euro), de asbestpremies (+37,8 miljoen euro) en de EPC-labelpremie (+21,7 miljoen euro). De toename wordt ook gedeeltelijk verklaard doordat de REG-openbare dienstverplichtingen sinds het vierde kwartaal van 2022 deels zijn omgevormd naar de *Mijn VerbouwPremie*. Door administratieve achterstand kon het departement in 2022 slechts 1.243 van de 46.154 ingediende *Mijn VerbouwPremie*-dossiers behandelen. Bij het departement Omgeving gaat het vooral om projecten natte natuur (+32,9 miljoen euro), circulaire economie (+30 miljoen euro) en circulair watergebruik en slimme meters (+25,8 miljoen euro). Ook bij Onroerend Erfgoed en Wonen steeg het bedrag aan openstaande verbintenissen door boekingen van vastleggingen bij verschillende relanceprojecten.

Financiën en Begroting

De Vlaamse Regering besliste in juni 2022 om 350 miljoen euro te investeren in Finocas nv. Hiermee beoogt zij de decarbonisatie van de staalindustrie in Vlaanderen te ondersteunen. Door het CO₂-neutraal maken van de hoogovens zou de site ArcelorMittal Gent naar een koolstofneutrale fabriek transformeren tegen 2050. De investering, waarvoor al een inkooporder werd geboekt, zou gebeuren onder de vorm van een kapitaalverhoging van Finocas nv. Voor zover bekend is er nog geen goedkeuring door de Europese commissie van de tussenkomst door de Vlaamse overheid als

²⁹ Volgens VO 13 van de jaarrekening.

staatssteuncomponent. Uiteindelijk gebeurde (voorlopig) reeds een beperkte kapitaalverhoging van 20 miljoen euro in Finocas nv.

Bij de tweede begrotingsaanpassing 2022 besliste de Vlaamse Regering ook tot een kapitaalverhoging van 30 miljoen euro bij de Limburgse Reconversie maatschappij (LRM) om de Limburgse economie extra zuurstof te geven en de Limburgse ondernemingen voor te bereiden op de klimaatuitdaging en duurzame energietransitie. Aangezien die kapitaalverhoging pas in april 2023 daadwerkelijk werd doorgevoerd, stond eind 2022 nog 30 miljoen euro verbintenissen open.

De openstaande verbintenissen voor participaties blijven hoog door de vele engagementen ten aanzien van de PMV (in totaal 713,5 miljoen euro): deze openstaande verbintenissen zijn vooral bestemd voor de doelstellingen Arkimedes, Tina, Welvaartsfonds en Corona³⁰.

Kanselarij en Bestuur

De stijging van de openstaande verbintenissen is voor 154,4 miljoen euro te wijten aan het relanceproject *fietsinfrastructuur aan gemeentewegen*. Het gaat om trekkingstrekkingsrechten die worden toegekend aan de gemeenten voor de uitbouw van fietspaden. Voor iedere twee euro die een gemeente investeert, legt het gewest er één bovenop via deze trekkingsrechten. Afgaand op de mijlpalen in de voortgangsrapportage, dienen deze uitgaven pas in 2025 vereffend te worden aan de gemeenten. Daarbuiten heeft 28,7 miljoen euro betrekking op het project *Gemeente zonder gemeentehuis*. Dit project kende het afgelopen jaar door middel van zeven projectoproepen subsidies toe aan gemeenten. Deze subsidies zullen de komende jaren in schijven worden vereffend.

Werk en Sociale Economie

De stijging van de openstaande verbintenissen heeft voor 52,2 miljoen euro betrekking op het relanceproject Digibanken.

Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

De belangrijkste verschuivingen situeren zich enerzijds in de verwerking van het VIPA en anderzijds bij het begrotingsartikel waarop de kosten van de vaccinatiecentra aangerekend werden³¹. Eind 2021 waren er daarvoor nog 77 miljoen euro openstaande verbintenissen. Eind 2022 bedroegen zij nog nul. Wel staat nog 27,3 miljoen euro verbintenissen open voor het relance project 116 – *elektronisch patiëntendossier – geïntegreerd zorg en ondersteuningsplan – overheidsopdrachten*.

Op artikel GBo-1GIF2SX-LE worden terugbetalingen van leningen aan VIPA aangerekend. Eind 2022 bedroeg de encours 117,3 miljoen euro terwijl die het jaar voordien nog op nul stond. Het betreft een bedrag dat eigenlijk in de loop van 2022 moest worden terugbetaald. Omdat dit nog niet gebeurde, werd dit bedrag geboekt als vastlegging.

³⁰ Een bedrag van 187,5 miljoen euro staat onterecht open.

³¹ GEo-1GDF2KA-WT.

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

- In het kader van een Vlaamse Coronamaatregel (eenmalige vergoeding voor de water- en energiefactuur - tijdelijke werklozen³²) stonden eind 2022 nog 15 miljoen euro verbintenissen open. Na navraag bij de administratie bleek dat dit bedrag onterecht open staat, er zullen immers geen aanrekeningen meer volgen.
- Bij de IVA Onroerend Erfgoed staan een aantal inkooporders open voor in totaal 17 miljoen euro waarvoor reeds saldobetalingen plaatsvonden en waarvoor er dus geen vereffeningen meer kunnen volgen. Er zijn ook dossiers waarvoor de termijn voor de indiening van de afrekening al verstreken is. Het onterecht openstaande bedrag wordt geraamd op 6,4 miljoen euro.
- Naar aanleiding van de integratie van Vlabinvest in de VMSW ziet eerstgenoemde af van zijn vorderingen en heeft het die, per brief van 28 november 2022 gericht aan het Departement Financiën en Begroting, kwijtgescholden. Deze inkooporders worden geschrapt voor in totaal 19,3 miljoen euro.
- 187,5 miljoen euro openstaande verbintenissen zijn bestemd voor een kapitaalverhoging bij de PMV voor de terbeschikkingstelling van middelen voor de corona-achtergestelde leningen. Deze verbintenissen zijn niet meer nodig en kunnen worden geannuleerd.

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	1.508,4	10.681,6	1.951,8	8.141,2
1	Lopende ontvangsten/uitgaven van goederen en diensten (consumptiebestedingen)	315,9	374,1	3.125,8	3.106,4
2	Renten en inkomsten/uitgaven uit eigendom	138,2	133,0	196,1	196,7
3	Inkomensoverdrachten van/aan andere sectoren	15.503,2	14.861,8	8.672,8	8.079,3
4	Inkomensoverdrachten binnen de overheidssector	29.979,6	30.501,1	35.621,4	35.739,9
5	Kapitaaloverdrachten van/aan andere sectoren	1.651,4	1.893,3	579,2	578,0
6	Kapitaaloverdrachten binnen de overheidssector	1.363,4	924,3	2.734,1	2.956,3

32 QBo-1QCE2OA-WT-programma . 1QC9o8.

Rubriek	Beschrijving	Ontvangsten		Uitgaven	
		Begroting	Uitvoering	Begroting	Uitvoering
7	Investerings en desinvesteringen	23,7	14,5	1.067,8	752,6
8	Kredietverleningen en aflossingen; deelnemingen en vereffeningen van deelnemingen	807,3	729,7	3.321,5	2.716,5
9	Overheidsschuld	6.732,9	3.025,0	753,5	871,5
Totaal		58.024,0	63.138,5	58.024,0	63.138,5
Eliminaties		-10.611,1	-16.081,3	-27.174,0	-34.018,2
ESR-ontvangsten/uitgaven		47.412,9	47.057,2	30.850,0	29.120,3
Bijdrage tot het vorderingensaldo (= ESR-ontvangsten min ESR-uitgaven)				16.562,9	17.936,9

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 overgedragen tekort van vorige jaren (8.141,2 miljoen euro) en het over te dragen tekort van het jaar (10.681,6 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.

Het Rekenhof kon de ESR-rapportering in de algemene rekening aansluiten met de begrotingsuitvoering. Aangezien beide op dezelfde uitvoeringscijfers gebaseerd zijn, gelden de opmerkingen bij de uitvoeringsrekening ook voor de ESR-rapportering (zie 2.3.2).

Daarnaast heeft het Rekenhof ook de extracomptabele correcties gecontroleerd. Die controle 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 2022

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 2022. 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 voorbehoud³³

Het Rekenhof heeft de geconsolideerde rekening van de Vlaamse deelstaatoverheid van het boekjaar afgesloten op 31 december 2022, 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 58.334,1 miljoen euro en een algemeen totaal van de uitgaven van 60.083,2 miljoen euro. De berekening van het vorderingensaldo gaat uit van deze ontvangsten en uitgaven, maar elimineert deelnemingen, kredietverleningen en schulden, en voert enkele extracomptabele correcties uit. Het vorderingensaldo 2022 van de Vlaamse deelstaatoverheid is vastgesteld op -2.078,5 miljoen euro.

Naar het oordeel van het Rekenhof geeft de geconsolideerde rekening van de Vlaamse deelstaatoverheid in alle opzichten van materieel belang, een getrouw beeld van de geconsolideerde ontvangsten en uitgaven van het boekjaar 2022, in overeenstemming met de VCO en het bijhorende uitvoeringsbesluit (BVCO).

³³ 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, loyauteit en respect in zijn ethische code.

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

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

Benadrukken van een bepaalde aangelegenheid

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 aangelegenheden

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 aanleveren. 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 12 mei 2023 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 2022 Vlaamse overheid.

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

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

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

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

Overige wettelijke en reglementaire vereisten

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

Brussel, 30 juni 2023

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 2022 op 12 mei 2023 goed en voegde ze toe als bijlage aan de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap. 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, die samen met de algemene rekening (de ontvangsten en uitgaven van de ministeries en DAB's) worden geconsolideerd. Daardoor biedt zij een vollediger overzicht van de Vlaamse overheid.
- De ESR-geconsolideerde rekening is een uitvoeringsrekening van de begroting op basis van een *economische hergroepering*³⁴ 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 19 oktober 2022 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 31 maart 2023 heeft het INR een bijgewerkte lijst met eenheden van de publieke sector gepubliceerd³⁵. 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 bedraagt³⁶. Op kleinere rechtspersonen zijn maar een beperkt aantal bepalingen van de codex van

³⁴ De economische hergroepering herclassificeert de (begrotings)verrichtingen van de overheid volgens economische begrippen zoals verbruik, inkomensoverdrachten, investeringen, enz.

³⁵ <https://inr-icn.fgov.be/nl/publicatie/nationale-en-regionale-rekeningen>.

³⁶ Het wijzigingsdecreet van de VCO van 1 juli 2022 heeft het minimumbedrag van ontvangsten en uitgaven verhoogd tot 7 miljoen euro vanaf 2023.

toepassing: zo moeten zij geen uitvoeringsrekening van de begroting, noch een ESR-rapportering opstellen.

In boekjaar 2022 werd één rechtspersoon toegevoegd aan de consolidatie (PMV Corporate Loans) en verdween de rechtspersoon Excico Group NV (stopgezet sinds 1 december 2021) uit de consolidatie, zodat het totaal aantal geconsolideerde entiteiten (149) ongewijzigd bleef. Het Vlaams Datanutsbedrijf, dat pas eind 2022 werd opgericht, heeft nog geen ESR-rekening opgesteld en werd nog niet opgenomen in de consolidatie. De storting van 4,9 miljoen euro door de Vlaamse overheid in het kapitaal van het Vlaams Datanutsbedrijf bij de oprichting is bijgevolg niet opgenomen. Dat heeft echter geen impact op het vorderingensaldo.

De zorgkassen die de drempel van artikel 3, §2, van de VCO overschrijden³⁷, zouden volwaardig mee moeten worden geconsolideerd, wat echter niet is gebeurd. Ze werden beschouwd als niet behorend tot de consolidatiekring, hoewel ze sinds april 2021 in de lijst met publieke eenheden zijn opgenomen³⁸.

Voor drie erkende kredietmaatschappijen³⁹ is geen ESR-rapportering 2022 opgesteld of beschikbaar. Deze maatschappijen worden in de consolidatie opgenomen op basis van hun begrotingscijfers.

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

Entiteiten buiten de consolidatieperimeter

Behalve de Vlaamse rechtspersonen die zijn 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 2022 afgesloten met een negatief vorderingensaldo van -2.078,5 miljoen euro. Ten opzichte van het jaar 2021 betekent dit een daling van het tekort met 802,1 miljoen euro⁴⁰.

Bij de begrotingsaanpassing in het voorjaar 2022 raamde de Vlaamse Regering het vorderingensaldo op -3.914,3 miljoen euro. Het gerealiseerde vorderingensaldo is dus ook 1.835,8 miljoen euro beter dan geraamd. In het uitvoeringsrapport van de begroting 2022 van 12 mei 2023 lichtte de Vlaamse Regering de oorzaken van de verbetering toe.

³⁷ In principe betreft dit de CM-Zorgkas en de Solidaris Zorgkas, Zorgkas van de socialistische mutualiteiten.

³⁸ Er loopt een procedure bij de Raad van State om de zorgkassen van de lijst met publieke eenheden te verwijderen. Het Rekenhof informeerde bij het departement Financiën en Begroting naar de uitspraak, maar ontving geen antwoord.

³⁹ Demer en Dijle, Hypostart en Kempische Heerd.

⁴⁰ Ten opzichte van het vorderingensaldo van -2.880,6 miljoen euro, op 19 oktober 2022 gepubliceerd in de nationale rekeningen van de NBB.

In de economische hergroepering worden de DAB's samengevoegd met de rechtspersonen in de kolom *Fondsen en autonome instellingen*. Dat sluit niet aan bij de presentatie van de begroting 2022 in de algemene toelichting (opsplitsing in *Algemene Begroting en Instellingen*)⁴¹.

Volgens het uitvoeringsrapport van 12 mei 2023 kan de positieve afwijking ten opzichte van het begrote vorderingensaldo hoofdzakelijk worden toegeschreven aan de hogere ontvangsten (613 miljoen euro) bij de rechtspersonen en DAB's, aan de onderbenutting van de relancekredieten (+569,4 miljoen euro), de (positieve) afrekening van de subsidies aan de vaccinatiecentra (+246,2 miljoen euro) en aan de vaststelling dat de coronamiddelen (+344,5 miljoen euro) en Oekraïnemiddelen (+91,8 miljoen euro) niet volledig aangewend moesten worden in 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.

Vooropgesteld begrotingskader

Het ontwerpbegrotingsplan voor 2022 dat België op 15 oktober 2021 indiende, geeft een overzicht van de begrotingsdoelstellingen voor 2022 van de verschillende subsectoren, evenals van de gezamenlijke overheid en van de maatregelen die genomen werden om deze doelstellingen te bereiken.

Het vorderingensaldo van België werd voor 2022 begroot op -4,9% van het bbp, wat zich vertaalde in een structureel saldo van -4,6% van het bbp. Ten opzichte van het (tweede coronajaar) 2021 tekende zich een verbetering af met 2,2 procentpunt van het structurele saldo. De verbetering is hoofdzakelijk een gevolg van het wegvallen van de meeste tijdelijke, aan de coronacrisis gerelateerde maatregelen⁴². Het plan verwachtte dat de Belgische economie in 2022 zou groeien met 3% (na een krimp in 2020 met 6,3% en een herstel in 2021 met 6,1%).

Voor Vlaanderen werd een vorderingensaldo begroot van -3,3 miljard euro (incl. bouwkosten Oosterweel en relanceplan Vlaamse Veerkracht). Voor coronamaatregelen werd uiteindelijk ook voor 2022 nog in 700 miljoen euro uitgaven voorzien in de vorm van provisionele kredieten.

Op 24 november 2021 formuleerde de Europese Commissie kwalitatieve begrotingsbeschouwingen over de voortgezette toepassing in 2022 van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact (sinds maart 2020 door de Commissie geactiveerd). De Commissie stelde in het bijzonder dat de specifieke maatregelen voor de bestrijding van de coronapandemie moesten worden afgebouwd zodra de epidemiologische en economische maatregelen dat toelieten. Tegelijkertijd moest de sociale en arbeidsmarktgebonden impact van de crisis worden aangepakt. De Commissie herinnerde eraan dat het belangrijk is kwaliteitsvolle begrotingsmaatregelen te nemen, inclusief groeibevorderende investeringen, in het bijzonder in de groene en digitale transitie. Lidstaten met een hoge schuldenlast moeten gebruik maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit om aanvullende investeringen ter ondersteuning van het herstel te financieren én

⁴¹ Zie ook art 109 § 3 van het VCO: De begrotingen van de Diensten met Afzonderlijk Beheer maken deel uit van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap en worden hieraan toegevoegd.

⁴² De begrotingen van de verschillende overheden werden in 2020 en 2021 zwaar beïnvloed door de impact van de coronacrisis. De budgettaire impact bedroeg in 2021 volgens de huidige ramingen nog 14,2 miljard euro. In 2022 zou de directe budgettaire impact van de coronacrisis, naar verwachting, (2,0 miljard euro) minder doorwegen (Ontwerpbegrotingsplan van België 2022, I. Inleiding).

tegelijkertijd een voorzichtig begrotingsbeleid voeren. De houdbaarheid op middellange termijn van de overheidsfinanciën blijft voor de Europese Commissie een aandachtspunt.

In maart 2022 deelde de Europese Commissie ook mee dat ze in de lente van 2022 geen buitensporige tekortprocedures zou opstarten, gelet op de algemene onzekere situatie. Omdat de algemene ontsnappingsclausule ook in 2022 van kracht bleef, kregen de lidstaten ruimere mogelijkheden om hun begrotingsbeleid aan te passen aan de directe uitdagingen die zich door de crisis stelden.

Op 9 april 2022 stelde de Hoge Raad voor Financiën (HRF) zijn jaarlijks advies op ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2022-2025. De HRF wees er in de eerste plaats op dat de onzekerheid over de vooruitzichten heel hoog is (coronapandemie, stijgende inflatie, inval van Rusland in Oekraïne). Zelfs als het basisscenario een positieve groei blijft vertonen, valt een krimp van de economische activiteit niet volledig uit te sluiten. Behalve de verslechtering van de macro-economische context kunnen mogelijke bijkomende discretionaire uitgaven bijdragen tot slechtere overheidsfinanciën. Het Federaal Planbureau voorzag op 24 februari 2022 een voortzetting van het economisch herstel in 2022, met een reële economische groei van 3,0%. Het bbp steeg in 2022 uiteindelijk met 3,1%, nadat het in 2021 nog uitzonderlijk was gestegen met 6,1%. In 2022 zou het nominaal tekort afnemen tot 4,2% van het bbp voor België, waarvan nog een tekort van 0,3% voor rekening van de Vlaamse Gemeenschap. Voor de Vlaamse Gemeenschap betekent dit een verbetering van -0,6% van het bbp in 2021 tot -0,3% in 2022.

Zoals in vorige jaren, beklemtoonde de HRF nogmaals dat hij zijn rol als *onafhankelijke instantie belast met het toezicht op de naleving van begrotingsregels*, overeenkomstig artikel 5 van de Europese Verordening 473/2013⁴³, niet ten volle kan uitvoeren door de onvolledige uitvoering van het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013. Ook de Europese Commissie bleef in zijn landenrapport van mei 2022 herhalen dat de begrotingscoördinatie in België ontoereikend is en leidt tot het ontbreken van een geloofwaardige meerjarenbegroting.

België diende zijn nationaal hervormingsprogramma 2022 en zijn stabiliteitsprogramma 2022-2025 in bij de Europese Commissie op 30 april 2022. Het programma omvatte een begrotingstraject op middellange termijn, dat steunde op de economische vooruitzichten van het FPB van 24 februari 2022 en geen rekening hield met de gevolgen van de Russische invasie in Oekraïne, waardoor de ramingen in grote mate onzeker waren. Het tekort van de gezamenlijke overheid zou uitkomen op nominaal -5,2% van het bbp en een structureel tekort van -4,9 % van het bbp. De jaarlijkse inspanning van 0,07% van het bbp voor Entiteit II werd niet verder verdeeld. Op het Overlegcomité hebben de deelstaten akte genomen van dit indicatieve traject van entiteit II, dat werd afgeleid van het traject van entiteit I.

Het vorderingentekort voor de Vlaamse Gemeenschap werd bij de eerste begrotingsaanpassing in het voorjaar van 2022 geraamd op 3,5 miljard euro, inclusief de bouwkosten gerelateerd aan de Oosterweelverbinding en het relanceplan Vlaamse Veerkracht. Bij de tweede begrotingsaanpassing eind 2022 werd nog 401 miljoen euro extra uitgaven begroot, zodat het begrote tekort 2022 steeg tot 3,9 miljard euro.

⁴³ Verordening (EU) Nr. 473/2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerp-begrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone.

De Europese Commissie heeft op 23 mei 2022 het verslag over haar analyse van de budgettaire toestand voor het jaar 2021 van elke lidstaat in het licht van de door het verdrag geëiste criteria van het tekort en de schuld bezorgd⁴⁴. Het verslag concludeert dat België, net als in 2020, niet voldeed aan de criteria, aangezien het overheidstekort in 2021 hoger was dan de in het verdrag vooropgestelde referentiewaarde van 3% van het bbp en de schuld van de overheidsadministraties hoger was dan de in het verdrag vooropgestelde referentiewaarde van 60% van het bbp en niet aan een bevredigend tempo is verminderd. Volgens de Commissie zou de naleving van de schuldreductiebenchmark door de huidige uitzonderlijke economische omstandigheden, een te veeleisende en vroege begrotingsinspanning inhouden, die de groei in gevaar dreigt te brengen. Zij stelde de beslissing om over te gaan tot een *buitensporigetekortprocedure* daarom uit tot het najaar van 2022⁴⁵.

Op basis van de voorjaarsprognoses 2022 en rekening houdend met de informatie in het stabiliteitsprogramma 2022 van België, verwacht de Commissie dat de begrotingskoers in 2022 ondersteunend (expansief) zal zijn met -2,4 % van het bbp⁴⁶. Zij formuleerde diverse, specifieke aanbevelingen voor het te voeren begrotings- en economisch beleid in België⁴⁷, die op 17 juni 2022 door de Raad werden goedgekeurd. In dat kader keurde het Vlaams Parlement op 13 juli 2022 een resolutie goed waarin het onder andere de Europese Commissie oproept zowel in de landenrapporten als in de landenspecifieke aanbevelingen zo veel mogelijk te werken met regiospecifieke analyses, statistieken en aanbevelingen, in het algemeen voor deelstaten met wetgevende bevoegdheden⁴⁸.

De Vlaamse overheid sloot 2022 af met een vorderingensaldo van -2.078,5 miljoen euro. Dat negatieve resultaat is beïnvloed door een aantal eenmalige factoren of toerekeningen. Als rekening wordt gehouden met die factoren, bedraagt het ESR-matig begrotingsresultaat van de Vlaamse deelstaatoverheid voor het jaar 2022 -535,7 miljoen euro, wat veel beter oogt.

De correctie van de gewestelijke personenbelasting naar een ESR-aanrekening (+249,6 miljoen euro) is grotendeels een gevolg van het inkohieringsritme van de personenbelasting door de FOD Financiën.

Doordat de opbrengsten uit de bijzondere financieringswet op kasbasis worden aangerekend, worden de afrekeningen met betrekking tot het boekjaar standaard aangerekend in het volgende boekjaar. Voor 2022 bedragen deze afrekeningen in totaal 1,2 miljard euro. Voor een correcte jaartoerekening dient het nettoverschil met de afrekeningen 2021 ten belope van 421 miljoen euro aan 2022 te worden toegewezen. Belangrijk is erop te wijzen dat voor het boekjaar 2023 de invloed van de afrekeningen in principe zal omslaan naar een hoge negatieve netto-impact.

⁴⁴ Europese Commissie, Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2022 van België en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2022 van België, Brussel, 23 mei 2022, SWD(2022) 602 final – SWD(2022) 640 final, zoals bepaald in artikel 126, §3, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁴⁵ Intussen heeft de Europese Commissie op 24 mei 2023 gesteld dat ze buitensporigetekortprocedures zal voorstellen in de lente van 2024 op basis van de resultaten van het jaar 2023.

⁴⁶ O.a. maatregelen voor de opvang van de stijging van de energieprijzen en voor de tijdelijke bescherming van ontheemden uit Oekraïne.

⁴⁷ Zie Verslag van het Rekenhof over het onderzoek van de aanpassing van de Vlaamse begroting voor 2022, Vlaams Parlement, Document 20 (2021-2022) – Nr. 1, pag. 12.

⁴⁸ Vlaams Parlement, Document 502 (2020-2021) – Nr. 1.

Ook in 2022 had de coronapandemie nog een relatief belangrijke impact op de uitgaven van de Vlaamse overheid. Behalve de ingeschreven 700 miljoen euro provisie kredieten zijn ook reguliere begrotingskredieten 2022 gebruikt voor coronagelieerde uitgaven. In totaal vonden in 2022 nog 523,4 miljoen euro pandemiegerelateerde uitgaven plaats (zie 4.3 voor een meer uitgebreide toelichting). Op het vorderingensaldo van de Vlaamse overheid hebben deze uitgaven in principe geen structurele impact. Als rekening wordt gehouden met 167,9 miljoen euro aangerekende kredietverstrekking voor corona-heropstartleningen die geen impact hebben op het vorderingensaldo 2022, kan de eenmalige impact voor 2022 worden vastgesteld op 355,5 miljoen euro.

Het Rekenhof stelde echter een belangrijk aanrekeningprobleem vast inzake de subsidies voor de vaccinatiecentra, met een onterechte netto-impact (uitgaven min terugvorderingen) van 246,2 miljoen euro op het vorderingensaldo⁴⁹. Dat aanrekeningsprobleem wordt toegelicht in 2.3.2 - jaarafgrenzing.

De begroting 2022 voorzag ook in een provisie van 200 miljoen euro voor de opvang van de gevolgen van de Oekraïne-crisis. Ook deze provisie vertoonde een onderbenutting en de Vlaamse Regering besliste 112,5 miljoen euro van die provisie te herverdelen. 1,3 miljoen euro ging naar algemene programma's van de begroting, die niet uitsluitend verband houden met het noodfonds voor Oekraïne. Daardoor is het moeilijk de Oekraïne-gebonden uitgaven eenduidig af te zonderen. Het Rekenhof raamt die uitgaven voor 2022 op minstens 108,2 miljoen euro.

Ten slotte zijn de uitgaven van het relanceplan Vlaamse Veerkracht in 2022 stilaan op kruissnelheid gekomen. De relanceplanuitgaven wegen maar op het vorderingensaldo ten belope van het deel dat niet gefinancierd wordt met de Europese RRF-middelen. Dat deel bedraagt 654,3 miljoen euro. De begrotingsaanpassing 2022 raamde de impact nog op 960,7 miljoen euro. De Vlaamse Regering houdt deze uitgaven buiten haar begrotingsdoelstelling.

Tabel 14 – Berekening onderliggend saldo

Vorderingensaldo EH na correcties	-2.078,5
Opcentiemen ESR-aanrekening	249,6
Afrekening toegewezen bedragen en dotaties BFW	421,5
Corona-uitgaven ⁵⁰	355,5
Correctie Rekenhof corona-subsidies	-246,2
Uitgaven noodfonds Oekraïne	108,2
Relanceuitgaven (zonder EU-middelen)	654,3
Saldo zonder eenmalige effecten	-535,7

⁴⁹ Een deel van deze impact heeft betrekking op het jaar 2021, maar de verantwoording van de betrokken uitgaven werd voor het Rekenhof niet opgesplitst.

⁵⁰ Exclusief ESR-8 corona heropstartleningen.

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 -aflossingen⁵¹, 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 2022 naar geconsolideerde rapportering (in miljoen euro)

	Algemene rekening	Ministeries	DAB's	Rechts-personen	Consolidatie
Ontvangsten	52.357,3	50.536,7	1.820,6	32.716,6	85.073,9
Dotaties binnen consolidatiekring		-166,9	-1.478,1	-22.342,9	-23.987,9
Kredietaflossingen en vereffening deelnemingen binnen consolidatiekring		-318,4	-8,2	-562,0	-888,6
Opbrengst van leningen binnen de consolidatiekring		-78,0	-0,2	-2.094,1	-2.172,3
Correctie vaccinatiecentra (opm Rekenhof)		246,2	-	-	246,2
Correctie Sluis Terneuzen		-62,9	-	-	-62,9
Overige correcties economische hergroepering		53,7	-	1,7	55,4
Correctie middelen BFW (opcentiemen,...)		3,9	-	-	3,9
Correctie transactionele kas gewestbelastingen		-10,9	-	-	-10,9
Correctie geboekte waarborgen		13,2	-	-	13,2
Afboeken vorderingen (ESR-Code uitgaven)		17,7	46,4	-	64,2
<i>Totaal ontvangsten economische hergroepering</i>		50.234,3	380,5	7.719,3	58.334,1

⁵¹ In het bijzonder de centrale financiering door de Vlaamse Gemeenschap van, bijvoorbeeld, de rechtspersonen VMSW, VWF en Schoolinvest.

	Algemene rekening	Ministeries	DAB's	Rechts- personen	Consolidatie
Deelnemingen (ESR 8)		-340,2	-	-1.457,5	-1.797,7
Leningen (ESR 9)		-2.946,8	-	-1.022,1	-3.968,9
Totaal ESR-ontvangsten		46.947,3	380,5	5.239,7	52.567,5
Uitgaven	54.897,71	53.166,8	1.730,9	32.235,0	87.132,7
Dotaties binnen consolidatiekring		-22.154,9	-120,5	-1.704,3	-23.979,6
Kredietverleningen, voorschotten en deelnemingen binnen consolidatiekring		-1.987,2	-15,8	-202,9	-2.205,9
Aflossingen van leningen binnen de consolidatie		-471,9	-6,3	-357,1	-835,3
Correctie federale operatoren (verrekening vorige boekjaren)		13,6	-	-	13,6
Correctie opmerkingen Rekenhof		-48,5	6,1	-	-42,4
Overige correcties economische hergroepering		-73,0	-	9,0	-64,0
Afboeken vorderingen (ESR-code uitgaven)		17,7	46,4	-	64,2
<i>Totaal uitgaven economische hergroepering</i>		28.462,6	1.640,8	29.979,7	60.083,2
Deelnemingen (ESR 8)		-713,5	-0,0	-2.358,6	-3.072,1
Leningen (ESR 9)		-393,3	-	-1.966,3	-2.359,6
Totaal ESR-uitgaven		27.355,9	1.640,8	25.654,8	54.651,5
Geconsolideerd ESR- vorderingensaldo economische hergroepering		19.591,4	-1.260,3	-20.415,2	-2.084,1
Correctie groenestroom- certificaten (voorlopig)					14,8
Voorziene bouwuitgaven binnen DBFM Scholen van Morgen (BTW)					-2,8
Herclassificatie ESR-8 verrichtin- gen (INR)					-6,5
Totaal extracomptabele ESR-correcties					5,6
Geconsolideerd ESR-vorderingensaldo					-2.078,5

3.4.1 Consolidatie Vlaamse rechtspersonen

In een eerste stap worden de begrotingsverrichtingen van de Vlaamse rechtspersonen die behoren tot de consolidatieperimeter van de Vlaamse overheid, samengevoegd met de verrichtingen van de algemene 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 2022 om de volgende redenen:

- Er is geen systematisch en geïntegreerd systeem van controles op de zorgkassen en hun rapportering die de juistheid en betrouwbaarheid van de gegevens in die rapportering garandeert, maar enkel losse controles voor de pijlers zorgbudget voor zwaar zorgbehoevenden en zorgbudget voor ouderen met een zorgnood (714,9 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 informatie die de voorzieningen doorgeven als basis voor de 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 (2,4 miljard euro).

Vlaamse Landmaatschappij (VLM)

De terreinen die de VLM aanhoudt in het kader van grondenbanken, ruilverkavelingen en land- of natuurinrichtingsprojecten, registreert zij in de boekhouding in de rubriek voorraden. Op 31 december 2022 bedroeg deze rubriek 225 miljoen euro.

Zoals bij de vorige rekeningcontroles, formuleerde de bedrijfsrevisor een voorbehoud wegens het ontbreken van een afstemming met de tegenpartij (voorschotten) en het gebrek aan volledige aansluiting van de extracomptabele inventaris met het boekhoudkundig saldo (voorraden).

Fonds voor Innoveren en Ondernemen (FIO)

De terugvorderingen van de coronapremies hebben voornamelijk betrekking op de hinderpremie (inclusief dagpremie). De dienst inspectie heeft de focus van zijn eerste risicoanalyse ook altijd op de hinderpremie gelegd. Hij stelde voorop dat de controles op de hinderpremie tegen einde 2021 afgerond zouden zijn. Door alsmaar bijkomende omzetpremies die de inspectie heeft meegenomen in de controles, ad hoc opdrachten en onderzoeken van fraudenetwerken blijft de stock te controleren dossiers echter aanzienlijk.

Het totaal van de coronapremieterugvorderingen bedroeg 28,4 miljoen euro in 2022⁵². De terugvordering van terugvorderbare voorschotten op evenementen bedroeg 10,1 miljoen euro. De terugvorderbare voorschotten worden bij toekenning beschouwd als een subsidie, en niet als een lening. De coronapremieterugvorderingen en terugvorderingen van evenementvoorschotten

⁵² Hinderpremie 8,8 miljoen euro, compensatiepremie 0,6 miljoen euro, ondersteuningspremie 0,8 miljoen euro, VBM 17,2 miljoen euro, globalisatiemechanisme 1,1 miljoen euro.

beliepen in 2021 respectievelijk 40,4 miljoen euro⁵³ en 22,6 miljoen euro. In 2020 bedroegen de totale premierugvorderingen 54,7 miljoen euro⁵⁴ en waren er geen terugvorderingen van voorschotten op evenementen.

Er rest nog een aanzienlijke stock te controleren dossiers. Op 13 maart 2023 was maar 4,65% van de dossiers gecontroleerd. Het Rekenhof merkt op dat het resultaat van het FIO in 2022 is onderschat, aangezien de toekomstige terugvorderingen betrekking hebben op de subsidieperiode 2020-2022. Deze terugvorderingen zullen een positieve impact hebben op de toekomstige begrotingsjaren. Een gedeelte van deze terugvorderingen zal wellicht evenwel oninbaar zijn.

Ontbrekende commissarisverslagen

Bijlage 2 geeft een overzicht van de door de rechtspersonen en diensten met afzonderlijk beheer voorgelegde rekeningen 2022 en de daarbij horende verklaringen van de bedrijfsrevisoren. Voor veertien rekeningen heeft het Rekenhof op 2 juni 2023 nog geen verklaring van de bedrijfsrevisor ontvangen. Vijf ontbrekende verklaringen hebben betrekking op kleine entiteiten die niet worden geconsolideerd. Negen ontbrekende verklaringen betreffen entiteiten die in de consolidatie worden opgenomen, maar waarvan de impact op de ontvangsten en uitgaven beperkt is.

3.4.2 Eliminatie interne stromen in de consolidatiekring

Interne stromen – toelagen en dotaties

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.

Werf 2 - *Interrelaties* beoogt de afstemming en de rapportering van de interrelaties te verbeteren. In 2021 werden al initiatieven genomen om dit proces te verbeteren, en die werden in 2022 verdergezet.

Voor 2022 elimineerde het departement 23.987,9 miljoen euro inkomende en 23.979,6 miljoen euro uitgaande interne toelagestromen, wat een onevenwicht van 8,2 miljoen euro meebrengt (0,03% van de massa toelagestromen). Dit restverschil is samengesteld uit verscheidene positieve en negatieve verschillen die elkaar grotendeels compenseren. De verschillen hebben meestal geen impact op het vorderingensaldo en hebben doorgaans de volgende oorzaken:

- betrokken entiteiten passen verschillende aanrekeningsregels toe, in het bijzonder een verschillend aanrekeningsmoment (bv. FWO, universiteiten en hogescholen, associaties van universiteiten en hogescholen);
- entiteiten rekenen de interne stromen aan op kasbasis (bv. EV ILVO, VDAB);
- entiteiten dragen saldi van ontvangen toelagen over naar een volgend boekjaar (bv. De Lijn);
- entiteiten rekenen aan op een verkeerde ESR-code van de tegenpartij (onderscheid institutionele overheid, DAB, rechtspersoon, onderwijs en vzw's) (bv. Vlabinvest);
- entiteiten vermengen de aanrekening van inkomens- en kapitaaloverdrachten.

⁵³ Hinderpremie 27,9 miljoen euro, compensatiepremie 0,7 miljoen euro, ondersteuningspremie 0,9 miljoen euro, VBM 10,9 miljoen euro.

⁵⁴ Hinderpremie 52,4 miljoen euro, compensatiepremie 1,9 miljoen euro, ondersteuningspremie 0,2 miljoen euro, VBM 0,1 miljoen euro.

Het Rekenhof stelde bijvoorbeeld belangrijke verschillen vast in de wijze waarop de associaties van universiteiten en hogescholen de interne stromen aanrekenen (cfr. infra).

De verdwijning van het Vlaams Financieringsfonds voor Grond- en Woonbeleid zorgde ook voor een verschil van 23,1 miljoen euro interne stromen door de kwijtschelding van de openstaande investeringssubsidies (2015, 2017-2021) in het kader van de inkanteling in de VMSW.

Hoewel volume 15 van de jaarrekeningen een afstemming van de interne stromen op kasbasis nastreeft, garandeert deze afstemming op zich geen correcte aanrekening *van of als* interne stromen. De verschillen in interne stromen belasten ook de opvolging en controle extra.

Aangezien voor alle entiteiten in de consolidatiekring dezelfde aanrekeningregels gelden, dient de Vlaamse overheid in te zetten op verduidelijking, toelichting, opleiding en controle van de toe te passen aanrekeningregels.

Interne stromen – kredietverleningen en deelnemingen

Tussen de verschillende entiteiten van de Vlaamse overheid worden ook kredieten verstrekt, die nadien leiden tot interne aflossingen. Ook het nemen van een participatie of kapitaalverhogingen in een entiteit van de Vlaamse overheid door een andere entiteit van de Vlaamse overheid leidt tot een interne stroom. Zowel de kredietverleningen als de deelnemingen worden geëlimineerd en zijn niet opgenomen in de economische hergroepering. Het Rekenhof stelt vast dat beide soorten verrichtingen door verkeerde aanrekeningen beperkte onevenwichten vertonen van respectievelijk 1,3% en 6,4% van de totale verrichtingen. Als financiële transacties hebben kredietverleningen en deelnemingen geen impact op het vorderingensaldo.

Als gevolg van zo'n verkeerde aanrekening formuleerde de bedrijfsrevisor een voorbehoud bij de ESR-uitvoeringsrekening van de DBFM Scholen van Morgen. De bedrijfsrevisor wees erop dat inkomsten en uitgaven werden gecompenseerd voor 16,1 miljoen euro. De aanrekeningen van aflossingen van leningen buiten de overheid zijn negatief beïnvloed door een bedrag van 12,1 miljoen euro voor de opname van nieuwe leningen buiten de overheid. Dat bedrag had moeten zijn opgenomen onder de ESR-code 96.10 (opname van nieuwe leningen buiten de overheid). Daardoor zijn zowel de ESR-code 91.10 als de ESR-code 96.10 ondergewaardeerd met dit bedrag. De aflossing van leningen binnen de overheid zijn negatief beïnvloed door 4,0 miljoen euro voor de opname van nieuwe leningen binnen de overheid. Dit bedrag had moeten zijn opgenomen onder de ESR-code 96.30 (opname van nieuwe leningen binnen de overheid). Daardoor zijn zowel de ESR-codes 91.30 als 96.30 ondergewaardeerd voor 4,0 miljoen euro.

Interne stromen naar (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 dat (nog) niet het geval was, heeft het departement Financiën en Begroting die stromen voor 16,7 miljoen euro extracomptabel gecorrigeerd naar ESR-aanrekenbare uitgaven. In de economische hergroepering blijven de betrokken stromen, net als in vorige jaren, naast de ESR-codes voor interne stromen staan (41.40, 41.50 en 41.70). Het Rekenhof merkte vorig jaar al op dat de economische hergroepering daardoor een verwarrend beeld kan scheppen.

Het is aangewezen de interne toelagen aan kleine rechtspersonen 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.

Interne stromen: onderscheid subsidies-toelagen

De VABN-adviezen 2018/10 en 2018/12 maken duidelijk dat subsidies die zijn verkregen in het kader van projectwerking, in principe dienen te worden erkend op basis van de projectvoortgang, zoals dat ook het geval is in de bedrijfseconomische boekhouding. De gesubsidieerde rekent het recht op subsidies altijd aan in het jaar dat hij ook de effectieve uitgaven aanrekent. Het uitgangspunt is dat de toegekende subsidies altijd moeten overeenkomen met de gesubsidieerde uitgaven. De subsidies tussen entiteiten van de Vlaamse overheidssector – de zogenaamde *toelagen* – zijn echter, door de consolidatieproblematiek die ermee gepaard gaat, expliciet uitgesloten van het toepassingsgebied van dit advies. Als niet alle entiteiten binnen de Vlaamse deelstaatoverheid bij onderlinge stromen die adviezen toepassen, ontstaan onterechte consolidatieverschillen.

Zo zijn de associaties van universiteiten en hogescholen tussenpersoon voor bepaalde middelen van het beleidsdomein EWI⁵⁵. De middelen komen uiteindelijk terecht bij de partners uit de associatie: de universiteit of hogescholen. Sommige associaties passen daarvoor het VABN-advies 2018/10 toe⁵⁶, dat bedoeld is voor subsidies (en niet voor inkomensoverdrachten of toelagen tussen entiteiten van de Vlaamse overheidssector). Zo is de doorstroming van 27,6 miljoen euro middelen komende van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, niet aangerekend in de jaarrekening van de associatie KULeuven, terwijl gelijkaardige stromen bij associatie UGent wel zijn aangerekend.

⁵⁵ Industriële onderzoeksfondsen, interfacediensten en expertisecellen voor de popularisering van wetenschap, techniek en technologische innovatie.

⁵⁶ Bij co-uitvoering engageren meer partijen zich gezamenlijk en op gelijke voet tegenover de subsidiërende entiteit voor de uitvoering van een gemeenschappelijk project. Daarbij kan een van de partijen optreden als tussenpersoon tussen de subsidiërende entiteit en de andere partijen. De subsidiërende partij betaalt de subsidie aan deze tussenpersoon, die instaat voor de doorstorting aan de andere partijen. De tussenpersoon mag enkel het eigen aandeel in de subsidie in resultaat nemen. Het aandeel van de andere partijen is een verrichting voor derden. De ontvangsten voor derden en de doorstortingen ervan hebben bij de tussenpersoon noch een budgettair, noch een ESR-matig effect. Bedrijfseconomisch worden deze verrichtingen alleen balansmatig geregistreerd (punt 1.3.1).

In zijn rekeningenrapport 2021 wees het Rekenhof al op het probleem van consolidatieverschillen bij investerings- en projecttoelagen tussen entiteiten die behoren tot de Vlaamse deelstaatoverheid⁵⁷.

Interne stromen - afstemmingen

De interne stromen tussen het Fonds voor Innoveren en Ondernemen (FIO) en diverse interrelaties zijn niet volledig afgestemd. Van de 152,4 miljoen euro interrelatie-uitgaven is:

- 80,6 miljoen euro geconfirmeerd zonder materieel verschil;
- 42,3 miljoen euro kasmatig afgestemd met de KUL, de UGENT en de VUB;
- 29,5 miljoen euro niet geconfirmeerd.

Netto is er een beperkt verschil tussen in- en uitgaande aangerekende interne stromen bij het FIO van 0,7 miljoen euro.

De belangrijkste entiteiten waarvoor geen interrelatie-afstemming is opgenomen in de jaarrekening zijn: VUB (6,6 miljoen euro), VLHORA (5,1 miljoen euro), VIB (3,3 miljoen euro), Thomas More Mechelen-Antwerpen (1,9 miljoen euro), VLIZ (1,7 miljoen euro), Hogeschool West-Vlaanderen (1,6 miljoen euro), Thomas More Kempen (1,6 miljoen euro), Flanders District of Creativity (1,3 miljoen euro), Hogeschool Gent (1,0 miljoen euro), Hogeschool PXL (1,0 miljoen euro), Arteveldehogeschool (0,9 miljoen euro), Flanders Technology International (0,5 miljoen euro) en ITG (0,4 miljoen euro).

Het Rekenhof stelt vast dat ondanks de afspraken in de afsprakennota single audit, niet alle entiteiten vertrouwd zijn met de vooropgestelde werkwijze.

3.4.3 Overige bevindingen van het Rekenhof

Niet-gecorrigeerde bevindingen

Zoals in [hoofdstuk 2](#) vermeld, heeft het departement een aantal belangrijke opmerkingen van het Rekenhof alleen gecorrigeerd op geconsolideerd niveau, zonder aanpassing van de onderliggende boekhouding of jaarrekening.

Een aantal afgrenzingsproblemen die het Rekenhof vaststelde bij de uitgaven, zijn echter niet gecorrigeerd in de geconsolideerde rekening. Zij zijn eveneens toegelicht in [hoofdstuk 2](#).

Het bedrag aan geschillendossiers ten belope van 16,8 miljoen euro waarvan de uitspraak al in kracht van gewijsde is gegaan of waarbij er een definitieve minnelijke schikking is die moet uitgevoerd worden, valt eigenlijk ten laste van het vorderingensaldo, maar werd niet gecorrigeerd. Eerst dienen maatregelen te worden genomen om de betrouwbaarheid van de geschillenlijst van het VFLD te verzekeren (zie ook [hoofdstuk 2](#) - voorzieningen).

Ook diverse bevindingen zonder impact op het vorderingensaldo (herclassificaties inzake ESR-codes) werden niet gecorrigeerd.

⁵⁷ Rekeningenrapport over 2021, punt 3.4.1 - Consolidatie Vlaamse rechtspersonen.

Verkeersboetes

In de rekening bedragen de ontvangsten uit verkeersboetes 173,4 miljoen euro. Volgens de geactualiseerde raming bij de begrotingsopmaak 2023 zouden de verkeersboetes voor 2022 161,5 miljoen euro bedragen. Het verschil is als correctie opgenomen in de economische hergroepering. Het Rekenhof wijst erop dat de correctie (vermindering van de ontvangsten met 11,8 miljoen euro) op basis van ramingen die de FOD Financiën aanlevert, onder voorbehoud is, aangezien zij steunt op de raming bij de begrotingsopmaak 2023 (en niet op geactualiseerde informatie bij de begrotingsaanpassing 2023).

Groenestroomcertificaten

Bij de berekening van het vorderingensaldo heeft het departement Financiën en Begroting een extracomptabele correctie buiten de economische hergroepering van 14,8 miljoen euro toegepast ingevolge de verbetering van de aanrekening van groenestroomcertificaten. 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-notificatie van april 2023 met de voorlopige uitvoering 2022 paste het INR een positieve correctie van 14,8 miljoen euro toe. Het INR zal die correctie bij de notificatie van oktober 2023 bijstellen. Het Rekenhof wijst erop dat de extracomptabele correctie volgens de onderbouwing van de inschatting 96,9 miljoen euro zou moeten bedragen. Dit bedrag blijft een inschatting doordat:

- De statistieken over de distributieheffingen en transmissieheffingen zijn nog niet finaal. De distributienetbeheerders kunnen deze heffingen maar berekenen op het ogenblik dat alle afrekeningen van het vorige jaar zijn gemaakt. De berekening ging er voorlopig vanuit dat de heffingen ongewijzigd bleven ten opzichte van 2021.
- 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.

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

3.5 Geconsolideerde schuld

De geconsolideerde schuld van de Vlaamse overheid bevat behalve de schuld van de rechtspersoon Vlaamse Gemeenschap, ook de schulden van alle instellingen van de Vlaamse overheid die in de consolidatieperimeter zijn opgenomen. De onderstaande tabel toont de realisatiecijfers voor de belangrijkste componenten van de schuld eind 2022⁵⁸ en de overgang naar de bijdrage van Vlaanderen tot de geconsolideerde schuld van de gefedereerde entiteiten (Maastrichtschuld).

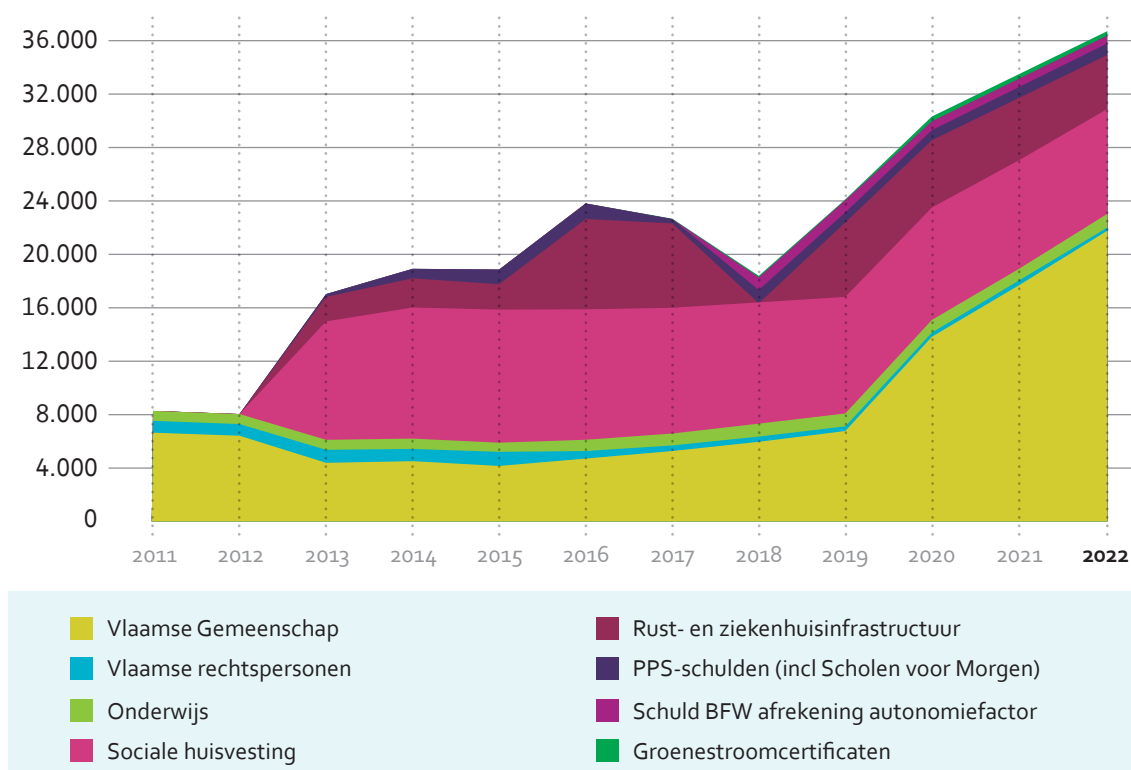
⁵⁸ Detailcijfers zijn opgenomen in tabel 19 van het rapport Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer 2021.

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

	Realisatie 2021	Begrotings- aanpassing 2022	Realisatie 2022	Vershil begroting realisatie 2022	Evolutie realisatie 2021-2022
Directe uitstaande schuld	17.673,3	24.236,4	21.681,4	-2.555,0	+4.008,1
VMSW	5.302,2	5.037,2	5.035,5	-1,7	-266,7
VWF	2.074,6	1.904,1	1.904,1	0,0	-170,5
Ziekenhuisinfrastructuur	3.341,4	3.105,5	3.027,1	-78,3	-314,3
VIPA	1.270,4	1.159,7	1.159,7	0,0	-110,7
Universiteiten en Hogescholen	536,9	576,5	575,2	-1,3	+38,3
Erkende Kredietmaatschappijen	751,0	790,3	712,4	-77,9	-38,6
De Lijn	142,8	138,2	121,3	-16,9	-21,5
Agion	397,2	397,2	430,1	+32,9	+32,9
Scholen van Morgen	207,0	145,5	151,8	+6,3	-55,2
Brabo I	165,6	161,7	159,4	-2,3	-6,2
Noord Zuid Kempen	198,3	191,8	191,8	0,0	-6,5
Groene stroomcertificaten	108,4	108,4	202,5	+94,1	+94,1
Schuld BFW afrekening autonomiefactor	813,7	752,8	752,8	0,0	-60,9
Andere	367,6	258,2	360,3	+102,1	-7,3
Totale geconsolideerde schuld	33.350,4	38.963,5	36.465,4	-2.498,1	+3.115,0
Ziekenhuisinfrastructuur	-3.341,4	-3.105,5	-3.027,1	-78,3	-314,3
Andere correcties (vooral aange- houden schulden uitgegeven door andere S13 sectoren)	-393,1		-514,0		+120,9
Schuld BFW afrekening autonomiefactor	-813,7	-752,8	-752,8	0,0	-60,9
Bijdrage Vlaanderen tot de geconsolideerde schuld van de gefedereerde entiteiten (‘Maastricht’ schuld)	28.802,2		32.171,5		+3.369,3
Evolutie t.o.v. vorig jaar					+11,7%

Bron: tabel 19 en 20 van het rapport Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer 2022

De geconsolideerde schuld steeg eind 2022 tot 36.465,4 miljoen euro. Ten opzichte van eind 2021 betekent dat een stijging met 3.115,0 miljoen euro. De stijging is echter 2.498,1 miljoen euro minder sterk dan wat de begrotingsaanpassing 2022 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.

Een aanzienlijk deel van de geconsolideerde schuld van de Vlaamse overheid heeft betrekking op sociale huisvesting. Sinds 2013 worden de historische schulden van VMSW en VWF meegeteld bij de geconsolideerde schuld. Sinds de start van de centrale financiering in 2017 stijgen de schulden die VMSW en VWF zelf aangingen niet meer, en lossen zij hun lopende schulden af. De financiering van deze instellingen gebeurt sindsdien via het Departement Financiën en Begroting. Eind 2022 ging het om een totaal uitstaand bedrag van 9.226,0 miljoen euro (inclusief School Invest en Diestsepoort). Een detail van het centraal gefinancierde bedrag per rechtspersoon is vermeld in tabel 4 van het KSW rapport.

Om de schuldevolutie onder controle te houden, besliste de Vlaamse Regering op 18 november 2016 een nieuwe Vlaamse schuldnorm⁵⁹ in te stellen, op grond van twee doelstellingen: (1) het behoud van een gunstige rating en (2) een positieve netto-actiefpositie.

⁵⁹ Zie <https://fin.vlaanderen.be/financien/de-vlaamse-overheidsschuld/vlaamse-schuldnorm>.

Tabel 17 – *Schuldratio's*

	2018	2019	2020	2021	2022
Lopende ontvangsten versus geconsolideerde schuld	43,6%	44,0%	61,4%	62,5%	63,6%
Netto-actiefpositie (in miljarden euro)	3,7	3,4	-2,3	-5,0	Nog niet bekend

Om een gunstige rating te behouden, mag de geconsolideerde schuld, met uitzondering van de ziekenhuisfinanciering, maximaal 65% van de lopende ontvangsten bedragen. In 2022 is de geconsolideerde schuld verder gestegen, maar stegen ook de lopende ontvangsten, zodat de stijging van de ratio getemperd werd.

Eind 2021 werd de netto-actiefpositie⁶⁰ van de Vlaamse overheid negatief en daalde zij tot -5,0 miljard euro. Over de netto-actiefpositie eind 2022 werd nog niet gerapporteerd. Daardoor is het niet mogelijk deze ratio ten volle te gebruiken bij de evaluatie van de schuldevolutie eind 2022.

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 2022 (KSW-rapport) de volgende opmerkingen:

- Het KSW-rapport geeft nog altijd veel details over de rentelasten van het ministerie (163,3 miljoen euro), maar niet over de totale geconsolideerde rente-uitgaven (456,7 miljoen euro).
- De duiding voor de kleiner dan geraamde stijging van de geconsolideerde schuld is onvolledig, net als bij de BBT Financiën en Begroting :
 - Een eerste verklaring verwijst correct naar het kleinere begrotingstekort dan geraamd. Het definitieve vorderingensaldo, dat de Vlaamse Regering op 12 mei 2023 vaststelde, bedroeg -1.139,7 miljoen euro. Met het geraamde vorderingensaldo (-2.647,1 miljoen euro) verschilt dat 1.507,4 miljoen euro.
 - Een tweede verklaring vermeldt de lagere relance-uitgaven. Die lagere uitgaven worden echter gecompenseerd door de verminderde Europese steun. De geraamde *funding* voor de relance bij de begrotingsaanpassing 2022 bedroeg 1.178 miljoen euro. Ten opzichte van de werkelijke relance-uitvoering (1.076,0 miljoen euro) verklaart dat ongeveer 100 miljoen euro van het verschil tussen de geraamde en de effectieve geconsolideerde schuld.
 - Een aantal belangrijke onderbenuttingen van ESR 8-artikelen blijven onvermeld:
 - Bij de participaties vanuit het departement Financiën en Begroting was een vereffeningskrediet geraamd van 590,4 miljoen euro, terwijl de uitvoering slechts 21 miljoen euro bedroeg, wat een onderbenutting van bijna 570 miljoen euro betekent.
 - Bij de centrale financiering van rechtspersonen bedroeg de onderbenutting 131 miljoen euro.

Het zou doorzichtiger en vollediger zijn mocht de verklaring tussen de geraamde cijfers en de uitvoeringscijfers met betrekking tot de evolutie van de geconsolideerde schuld, steunen op tabel 7-4 uit de algemene toelichting bij de begrotingsaanpassing 2022⁶¹.

De beheersing van de schuld blijft alleszins een belangrijk aandachtspunt.

⁶⁰ 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.

⁶¹ Geraamde evolutie van de geconsolideerde schuld in 2022 (in duizend euro).

Hoofdstuk 4

Beleidsuitvoering 2022: 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.

In dit hoofdstuk beleidsuitvoering analyseert het Rekenhof – net als in vorige jaren – een aantal aspecten van de begrotingsuitvoering. Het 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 2022. Het rekeningenrapport 2022 gaat zo in op de uitgaven 2022 voor de coronapandemie (4.3) en de toekomstige en voorwaardelijke verplichtingen en engagementen van de Vlaamse overheid (4.4).

4.1 Kwaliteit van de beleids- en begrotingstoelichtingen bij de begrotingsuitvoering 2022

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

Werf 7 *Beleids- en begrotingstoelichting – uitvoering (BBT BU)* van de administratie beoogt het gebruik van indicatoren en prestatie-informatie in de BBT's vanaf de begrotingsopmaak 2024. Het Rekenhof stelt vast dat de inleiding van de BBT-instructies BU 2022 aandacht toont voor het groeitraject naar het gebruik van indicatoren, maar de concrete instructie beperkt dit tot de monitoring van de indicatoren die zijn bepaald bij de initiële begroting 2022. Uit de analyse van de BBT BU's 2022 blijkt dat het gebruik van indicatoren nog zeer beperkt is, waardoor de te nemen stap in het groeitraject, onder meer via de BBT-instructies BO 2024, niet gering zal zijn.

De instructies bij de BBT BU 2022 bevatten enkele belangrijke (nieuwe) voorschriften:

1. Voor de departementen:
 - Waar mogelijk dient een koppeling te worden gemaakt tussen de operationele doelstellingen en het budgettaire kader, en dat in beide richtingen. Dat versterkt de koppeling tussen beleid en begroting, en maakt kruisverwijzingen tussen beleid en budgettaire informatie duidelijker.
 - Bij de operationele doelstellingen kan, waar mogelijk, verwezen worden naar begrotingsartikels die betrekking hebben op het bereiken van die doelstellingen. Als de specifieke budgetten bekend zijn, worden die ook vermeld.

- Omgekeerd kan er bij de begrotingsartikels onder het budgettaire kader, waar mogelijk, verwezen worden naar de nummers en titels van de operationele doelstellingen.
2. Voor de overige entiteiten:
- Een algemene beknopte bespreking van de entiteit moet de lezer een kernachtig beeld geven van haar kerntaken. Als er diverse inhoudelijke structuurelementen (ISE's) zijn opgenomen in de BBT, moet dat alleen bij de eerste ISE aan bod komen.
 - Als er diverse ISE's van toepassing zijn op een entiteit, dient de entiteit de totale aanwending aan te geven van de kredieten (VAK/VEK) die op die ISE betrekking hebben.
 - De toelichting bij een entiteit moet altijd becijferd zijn en gekoppeld kunnen worden aan de jaarrekening.
 - Ook daar dient waar mogelijk een koppeling te worden gemaakt tussen de operationele doelstellingen en de budgettaire bespreking, en dat in beide richtingen.

4.1.1 Onder- of overbenuttingen

De BBT BU's duiden in enkele gevallen onvoldoende waarom de aanwending van het krediet lager of hoger is dan begroot. Zo was bij het beleidsdomein Financiën en Begroting (beleidsveld financiële operaties) voor de opnames van lange-termijnleningen⁶² voor 2022 een bedrag geraamd van 6,7 miljard euro, terwijl de uitvoering maar 3 miljard euro bedroeg. De verklaring die daarvoor gegeven wordt, is onvolledig en niet altijd correct. Ook blijven een aantal belangrijke onderaankeringen van kredieten voor participaties (PA-artikelen) onverklaard. Zo was bij het departement Financiën en Begroting⁶³ een vereffeningskrediet geraamd van 590,4 miljoen euro, terwijl de uitvoering slechts 21 miljoen euro bedroeg.

De BBT BU's bespreken niet altijd voor elke entiteit per ISE de belangrijkste afwijkingen tussen begroting en begrotingsuitvoering. Bij het beleidsdomein EWI is bijvoorbeeld geen begrotingsinformatie opgenomen over Gigarant, de PMV-groep, de LRM-groep of de VITO, hoewel die entiteiten toch een belangrijke rol spelen in de beleidsuitvoering van dit beleidsdomein.

De toelichting bij de VDAB-begroting is er globaal op vooruitgegaan in vergelijking met de BBT BU 2021 en somt in tegenstelling tot voorgaande jaren de belangrijkste inkomsten en uitgaven op. Toch zou het beter zijn *alle* significante inkomsten en uitgaven op te sommen en bij elke post te verduidelijken waarom er een onder- of overaankering is. De gerapporteerde cijfers kunnen niet allemaal worden aangesloten met de gegevens uit de inkomsten- en uitgavenbegroting van de VDAB.

4.1.2 Informatiewaarde van de BBT BU's

Op basis van gestandaardiseerde vragenlijsten ging het Rekenhof na in welke mate de BBT BU-instructies formeel en inhoudelijk werden toegepast.

Voor sommige onderdelen van de instructie zijn er weinig tot geen problemen.

- Zo is doorgaans onder het budgettaire kader een cijfermatig overzicht opgenomen, met een vergelijking tussen de gestemde kredieten, de kredieten in de jaarrekening en de begrotings-

⁶² CBO-6CEGLBA-OL.

⁶³ CBO-1CEX2BA-PA.

uitvoering. Daarnaast maken de BBT BU's in de regel ook per ISE een vergelijking tussen de gestemde kredieten, de kredieten in de jaarrekening en de uitvoeringscijfers. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de ISE Afval en Materialen en de ISE Bodem en Ondergrond van het beleidsveld Omgeving en Natuur. Een ander voorbeeld is te vinden bij het beleidsdomein WSE, waar de inhoudelijke toelichting ook de afwijkingen tussen de diverse cijfers duidt.

- Ook wordt nagenoeg elk ISE beknopt omschreven en worden de belangrijkste aspecten van het recurrent beleid toegelicht. Zo wordt bij het beleidsveld Toerisme de beleidsmatige inhoud uitvoerig beschreven bij de bespreking van de verschillende strategische doelstellingen en de daaraan gekoppelde begrotingsartikelen. Daaruit blijkt ook wat al dan niet recurrent beleid is.

Andere onderdelen van de instructie blijven bij een substantieel deel van de BBT BU's problemen stellen. Hierna volgen enkele voorbeelden.

- De operationele doelstellingen verwijzen regelmatig niet naar de begrotingsartikels die erop betrekking hebben en naar de bijbehorende budgetten. Voorbeelden zijn het beleidsdomein EWI en het beleidsveld Omgeving en Natuur. Bij het beleidsveld Economie wordt bij het ISE 1 - Financiering Ondernemingen, geen koppeling gemaakt tussen de operationele doelstellingen en de budgettaire bespreking. Bij het beleidsveld Wetenschappelijk Onderzoek geldt hetzelfde voor de ISE 1 - Algemeen fundamenteel Wetenschappelijk onderzoek. Bij het beleidsveld Omgeving en Natuur kan hetzelfde worden vastgesteld bij onder meer de ISE's Bodem, Lucht en Water.
- De begrotingsartikels onder het budgettaire kader verwijzen dikwijls niet naar de nummers en titels van de operationele doelstellingen. Dat is onder meer het geval bij het beleidsveld Energie bij de energielening, vanaf 1 september 2022 omgevormd tot de Mijn VerbouwLening. Bij het beleidsveld Onroerend Erfgoed wordt voor geen enkele operationele doelstelling verwezen naar de betrokken begrotingsartikels en verwijst omgekeerd geen enkel begrotingsartikel naar de nummers en titels van de operationele doelstellingen. Bij het beleidsdomein MOW worden de operationele doelstellingen alleen per ISE of soms maar per beleidsveld opgenomen. Ze verwijzen niet naar specifieke begrotingsartikels, en omgekeerd verwijzen de begrotingsartikels niet naar operationele doelstellingen.
- Bij de entiteiten wordt regelmatig nagelaten een koppeling te maken tussen de operationele doelstellingen en de budgettaire bespreking. Zo worden bij het beleidsdomein LV de strategische en operationele doelstellingen (SD's en OD's) weliswaar besproken op het niveau van de beleidsvelden en de ISE's, maar bij de bespreking van de inkomsten en uitgaven van de entiteiten zelf (zoals EV ILVO, VLIF, VLAM, VILT vzw) wordt de koppeling naar de achterliggende SD's en OD's niet gemaakt.
- De BBT BU's laten meermaals na extra toelichting te geven over de elementen uit de tabel netto-beleidsruimte⁶⁴, gerelateerd aan het beleidsdomein of beleidsveld. Voorbeelden zijn de beleidsdomeinen OV en EWI. Bij het beleidsdomein OV wordt voor het hoger onderwijs het zogenaamde klikmechanisme⁶⁵ opgenomen in de tabel van de netto-beleidsruimte. Uit berekeningen bij de begrotingsopmaak 2022 blijkt dat voor het begrotingsjaar 2022 de opgenomen studiepunten van enkele onderwijsdeelbudgetten boven de 2% van de geldende referentiepunten (2022) liggen. De BBT BU zegt daarover niets. Bij het beleidsdomein EWI geeft de BBT BU nergens extra toelichting over de elementen die bij de initiële begroting zijn opgenomen in de tabel netto-beleidsruimte. Zo staat het relanceplan Vlaamse Veerkracht in de tabel. Hoewel de

⁶⁴ Zie algemene toelichting bij begrotingsopmaak, -aanpassing en meerjarenraming.

⁶⁵ Artikel III.6 van de Codex Hoger Onderwijs stelt dat, als de opgenomen studiepunten binnen een bepaald onderwijsdeelbudget met meer dan 2% stijgen ten opzichte van de referentiepunten, ook de onderwijsdeelbudgetten met 2% moeten toenemen.

BBT BU het relanceplan meermaals aanhaalt, legt zij geen verband tussen wat specifiek voor EWI begroot is en wat effectief uitgevoerd is.

- De Vlaamse Regering vond het niet mogelijk, noch wenselijk om de financiële rapportering over de 22 hervormingsprojecten te integreren in de voortgangsrapportering over het relanceplan Vlaamse Veerkracht. Zij stelde dat zij die toelichting zou geven in de BBT BU. Het Rekenhof stelt echter vast dat die toelichting ook in de BBT BU 2022 veelal achterwege blijft. Enkel de beleidsdomeinen Omgeving en KBBJ verstrekken meestal een redelijke stand van zaken over hun zeven hervormingsprojecten, maar de andere beleidsdomeinen hebben hierover nauwelijks of niet gerapporteerd. Zo bevat de BBT BU van het beleidsdomein EWI helemaal geen informatie over de negen hervormingsprojecten die binnen dat beleidsdomein worden gerealiseerd.

De onderstaande tabel geeft een globaal overzicht van de antwoorden op de gestandaardiseerde vragenlijsten. Aangezien de invoering van prestatie-informatie en indicatoren nog niet verplicht is, heeft het daarmee nog geen rekening gehouden. De eerste kolom toont het globale resultaat van een aantal vragen over de naleving van vormvereisten opgesomd in de begrotingsinstructies. Zo vroeg het Rekenhof onder meer of de samenvatting een overzicht geeft van de belangrijkste beleidsinitiatieven, of de BBT BU een duiding bevat van de belangrijke afwijkingen tussen het gestemde en het definitieve krediet, en of de BBT BU onder het budgettaire kader per ISE een vergelijking maakt tussen de gestemde kredieten, de kredieten in de jaarrekening en de uitvoeringscijfers. De tweede kolom geeft het oordeel weer over de inhoudelijke kwaliteit, met name de consistentie van de BBT (gelijkwaardig bespreken van beleidsvelden en ISE's). De derde kolom toont hoe de vormvereisten en de inhoudelijke kwaliteit zijn geëvolueerd ten opzichte van het voorbije jaar. Ten slotte geeft de vierde kolom een algemene indruk over iedere BBT.

Tabel 18 – *Stand van zaken BBT BU's*

	Vorm- vereisten	Inhoudelijke kwaliteit	Evolutie t.o.v. vorig jaar	Algemene indruk
Financiën en Begroting	✓	✓	=	✓
Economie, Wetenschap en Innovatie	~	✓	=	~
Onderwijs en Vorming	~	~	=	~
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	~	~	=	~
Cultuur	~	~	=	~
Jeugd	✓	~	=	~
Media	~	~	=	~
Sport	~	~	=	~
Werk en Sociale Economie	~	~	=	~

	Vorm- vereisten	Inhoudelijke kwaliteit	Evolutie t.o.v. vorig jaar	Algemene indruk
Landbouw en Visserij	✓	~	=	~
Mobiliteit en Openbare Werken	~	✓	=	~
Dierenwelzijn	~	✓	=	~
Energie en Klimaat	✓	✓	=	✓
Omgeving en Natuur	✓	✓	=	✓
Onroerend Erfgoed	~	~	=	~
Wonen	✓	✓	=	✓
Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid	✓	✓	=	✓
Brussel	✓	✓	=	✓
Digitalisering en Interne dienstverlening	✓	✓	=	✓
Gelijke kansen, Inburgering en Integratie	✓	✓	=	✓
HR en Audit Vlaamse overheid	✓	✓	=	✓
Justitie en Handhaving	✓	✓	=	✓
Ondersteuning VR en Rampenschade	✓	✓	=	✓
Toerisme	✓	✓	=	✓
Vlaamse Rand	✓	✓	=	✓
Armoedebestrijding	✓	✓	=	✓

 Goed
  Matig
  Slecht
  Beter
  Slechter
  Gelijk

4.1.3 Conclusies

De kwaliteit van de BBT BU's is redelijk tot goed. Dat houdt in dat de BBT-instructies in grote lijnen zijn nageleefd. Ten opzichte van vorig jaar is de kwaliteit van de BBT's vrijwel gelijk gebleven, en in een paar gevallen verbeterd wat de naleving van vormvereisten betreft. Soms compenseren punten waarop de BBT BU's zijn verbeterd, de punten waarvan de kwaliteit is achteruitgegaan. De nieuwe aandachtspunten uit de begrotingsinstructies zijn niet altijd goed nageleefd. Daar is nog marge tot verbetering.

De rapportering in de BBT BU over de 22 hervormingsprojecten uit het relanceplan Vlaamse Veerkracht, waarnaar de Vlaamse Regering verwees in zijn antwoord op het evaluatieverslag over de vijfde voortgangsrapportering, blijft ondermaats.

Het verplicht gebruik van beleidsindicatoren vanaf de begroting 2024 wordt een volgende opstap naar een volwaardige prestatiebegroting. Uit de analyse van de BBT BU's 2022 blijkt dat het gebruik van indicatoren nog zeer beperkt is, waardoor de te nemen stap in het groeitraject naar de begroting 2024, onder meer via de BBT-instructies BO 2024, niet gering zal zijn.

Het Rekenhof vraagt de Vlaamse Regering dan ook de vorm, de inhoudelijke kwaliteit en de leesbaarheid van de BBT's stelselmatig te verbeteren.

4.2 Overdrachten van beleidskredieten 2022

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 jaar⁶⁶. 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 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 de evolutie van de overgedragen kredieten via overdrachtsbepalingen onderzocht.

4.2.2 Overdrachtsbepalingen beleidskredieten

Overdrachtsbepalingen droegen eind 2022 1,565,3 miljoen euro vastleggingskredieten naar 2023 over, 2,046,6 miljoen euro minder dan eind 2021. De belangrijkste oorzaak van deze daling is

⁶⁶ De VCO legt wel op dat de beleids- en begrotingstoelichting (BBT) informatie moet verstrekken over de overgedragen kredieten. Dit is effectief ook het geval.

het wegvallen van de overdracht van de relanceprovisie, die eind 2021 nog 2.571,0 miljoen euro bedroeg.

De grootste overdrachten situeerden zich in de beleidsdomeinen Financiën en Begroting (561,0 miljoen euro), Mobiliteit en Openbare Werken (512,1 miljoen euro) en Omgeving (371,5 miljoen euro). Behalve die zeer grote overdrachten, boekten een aantal begrotingsartikelen kleine overdrachten. Eind 2022 droegen drie begrotingsartikelen minder dan 1 miljoen euro over. De vraag rijst of het nuttig is dergelijke overdrachtsbepalingen aan te houden.

Financiën en Begroting

De totale overdracht daalde door het wegvallen van de relanceprovisie naar 561,0 miljoen euro.

In februari 2022 bereikte de Vlaamse Regering een akkoord over een ontwerp van definitieve programmatorische aanpak van stikstof (definitieve PAS), met bijkomende maatregelen en maatwerkgebieden om de uitstoot van bepaalde gassen en de neerslag ervan te reduceren, bovenop het al besliste luchtbeleidsplan 2030. De krachtlijnen van het akkoord werden omschreven in een conceptnota⁶⁷, die in 2022 in openbaar onderzoek werd gebracht⁶⁸.

De Vlaamse Regering voorziet in de conceptnota in een (sociaal) flankerend beleid, met een geraamde budgettaire impact van 3.649 miljoen euro over de periode 2022-2030, deels gefaciliteerd langs een provisieartikel⁶⁹ (CBo-1CBG2AK-PR), dat bij de begrotingsaanpassing 2022 werd bijgesteld tot 326 miljoen euro beleidskredieten en 22 miljoen vereffeningskredieten.

Het was de bedoeling om nog in 2022 een opkoopregeling voor varkens aan te bieden in het kader van de afbouw van de varkensstapel, gefocust op boerderijen met de grootste stikstofimpact op de natuur. Daarvoor was, onder meer⁷⁰ langs de provisie, in de noodzakelijke middelen voorzien, die echter niet zijn aangewend doordat het wachten was op een toestemming van de Europese Commissie tot staatssteun.

De Europese Commissie keurde de opkoopregeling goed in maart 2023, waardoor de Vlaamse Regering de regeling definitief kon goedkeuren en de oproep kon lanceren. Mede daardoor werd de provisie in 2022 maar beperkt aangewend voor tijdelijke versterkingen van personeel (1,5 miljoen VAK/0,5 miljoen VEK) en werd 324,4 miljoen beleidskredieten overgedragen naar 2023 ter financiering van de opkoopregeling van varkens, natuurherstel en de VLIF-investeringen in ammoniak-emissiearme stalsystemen.

Mobiliteit en Openbare Werken

De overdrachten in het beleidsdomein MOW hebben voornamelijk te maken met de Vlaamse co-financiering van spoorweginvesteringen (118,0 miljoen euro), leefbaarheidsprojecten betreffende de ring rond Antwerpen (286,9 miljoen euro) en de samenwerking met Nederland met betrekking

⁶⁷ VR 2022 2302 MED.0068-1 CN PAS- mededeling, VR 2022 2302 MED.0068-2 CN PAS- bijlage.

⁶⁸ Dat resulteerde in een conceptnota 'aanpassing ontwerp-PAS' op 5/3/2023 (VR 2023 0503 DOC.0221/1).

⁶⁹ Provisie PAS 2022-2024 – met ruiter op provisie.

⁷⁰ Financiering opkoopregeling deels via de provisie, deels via klimaatfondsmiddelen en deels via onderbenutting Vlaamse Veerkracht.

tot de Sluis Terneuzen (20,9 miljoen euro). Deze kredieten zullen worden aangewend naargelang de uitvoering van de werken waarvoor ze voorzien zijn.

Omgeving

Naar aanleiding van de inval van Rusland in Oekraïne en de grote onzekerheid op de energiemarkten besliste de Vlaamse Regering⁷¹ bijkomende maatregelen te treffen voor woningrenovatie en hernieuwbare energie. Vanaf de begrotingsaanpassing 2022 is daarvoor de provisie *Versnelling woningrenovatie en hernieuwbare energie*⁷² aangelegd. Deze provisie bevatte voor 2022 en 2023 samen 210,1 miljoen euro. De begrotingsaanpassing 2022 heeft op deze provisie een eerste deel van 93,7 miljoen euro vastleggingskredieten en 59,2 miljoen euro vereffeningskredieten ingeschreven. Door de ruwe ramingen is er potentieel veel afwijking mogelijk op zowel de hoogte van deze bedragen als op hun verdeling over 2022 en 2023.

In 2022 werd slechts 12,8 miljoen euro vastleggings- en vereffeningskredieten herschikt naar begrotingsartikel QEO-1QEE2KN-WT - *Uitgaven aan Fluvius in kader van de betaalbaarheid van energie*.

De vereffeningen in 2022 hebben betrekking op premie-aanvragen en facturen betreffende de REG-openbaardienstverplichtingen uit 2022, die worden verrekend met de distributienetbeheerders. De 13,5 miljoen euro vastleggingen en vereffeningen zijn beperkt tot de effectief uitbetaalde premies in 2022 of de kosten die in 2022 boekhoudkundig zijn toegerekend. In 2023 zal de overdracht van 80,9 miljoen euro verder worden aangewend voor premies met betrekking tot woningrenovatie en hernieuwbare energie.

Als voorzorgsmaatregel en om het kastekort tijdelijk op te vangen, is voor het begrotingsjaar 2022 in een provisioneel begrotingsartikel (QEO-1QHE2IB-PR) voorzien buiten het klimaatfonds, met een geraamde beleidsruimte bij begrotingsaanpassing 2022 van 213,4 miljoen euro voor nieuwe klimaatmaatregelen, energiefondstoelagen en internationale klimaatfinanciering. Bedragen die vereffend worden op het provisie-artikel, worden langs een desaffectatie teruggestort aan de algemene begroting als er weer voldoende kasmiddelen in het klimaatfonds zijn.

De aanwending van de provisie bleef in 2022 beperkt tot 34,6 miljoen euro⁷³ (6e VKF-ronde), voornamelijk doordat de twee herverdelingronde beperkt waren tot wat de begunstigde entiteiten in 2022 zelf konden besteden. De Vlaamse bijdragen in de internationale klimaatfinanciering van 14 miljoen euro werden in 2022 aangerekend op het saldo van het klimaatfonds en niet op de provisie. De beperkte aanwending en de financiering van de Vlaamse bijdragen met het kassaldo resulteerde in een overdracht van 178,9 miljoen euro beleidskredieten naar 2023.

In totaal zou de Vlaamse Regering in het kader van de 6e VKF-ronde 102 miljoen euro maatregelen goedgekeurd hebben op een vrije beleidsruimte voor de uitvoering van nieuwe maatregelen in 2022. De rest van de in 2022 goedgekeurde maatregelen en de resterende nog door de Vlaamse Regering in 2023 goed te keuren maatregelen zullen worden bekostigd met herverdelingen vanuit de klimaatprovisie.

⁷¹ Decreet van 8 juli 2022 houdende de aanpassing van de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2022.

⁷² Begrotingsartikel QEO-1QEX2KM-PR.

⁷³ Mededeling van de VR 2021 1712 DOC. 0459/1BIS en VR 2022 2502 MED.0073/1BIS.

4.2.3 Overdrachten variabele kredieten

De onderstaande tabel toont de evolutie van de overdrachten van variabele kredieten :

Tabel 19 – Evolutie van de onbelaste saldi van de belangrijkste begrotingsfondsen (in miljoen euro)

	Overdracht VAK			Overdracht VEK		
	2021	2022	Evolutie	2021	2022	Evolutie
Klimaatfonds	122,2	72,1	-50,1	138,8	101,0	-37,8
Energiefonds	173,1	85,3	-87,8	265,5	183,7	-81,8
Verkeersveiligheidsfonds	109,1	113,7	+4,5	163,2	173,2	+10,0
Onroerende goederen (deel bouwprojecten)	54,7	25,6	-29,1	61,4	64,8	+3,4
Terugvordering lonen onderwijs	103,3	158,4	+55,1	103,3	158,4	+55,1
Andere	182,2	202,9	+20,7	229,2	251,6	+22,4
Totaal	744,7	658,0	-86,7	961,4	932,6	-28,8

Bron: Algemene rekeningen 2021 en 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. De voor het begrotingsjaar 2022 gestemde vastleggingskredieten bedroegen 55.442,4 miljoen euro. Daar kwamen nog 4.356,5 miljoen euro uit 2021 overgedragen kredieten bij langs overdrachtbepalingen of fondsen⁷⁴. Dat komt neer op 7,9% van de gestemde kredieten. Vooral door het uitdoven van de relanceprovisie, daalden de naar 2023 overgedragen vastleggingskredieten sterk in vergelijking met vorig jaar. Eind 2022 worden nog 2.223,3 miljoen euro vastleggingskredieten overgedragen naar het begrotingsjaar 2023.

4.3 Uitgaven voor de coronapandemie in 2022

Ook in 2022 had de coronapandemie nog een impact op de uitgaven van de Vlaamse overheid, zij het in mindere mate dan in de voorbije twee jaren. De begroting 2022 bevatte een algemene provisie van 700 miljoen euro (CBo-iCBG2AB-PR) en een specifieke provisie van 40 miljoen euro bij het beleidsdomein WVG voor uitgaven in het preventief gezondheidsbeleid naar aanleiding van COVID-19 (GEo-iGBF2JA-PR). De algemene coronaprovisie bleef in belangrijke mate ongebruikt ten opzichte van de raming. 443,7 miljoen euro kredieten kenden dan ook een herverdeling naar verschillende beleidsdomeinen. De WVG-provisie werd volledig herverdeeld. Bijna de helft van de middelen ging naar het beleidsdomein WVG (209,2 miljoen euro). Het ministerie rekende in totaal 523,4 miljoen euro uitgaven aan, waarvan 167,9 miljoen euro kredietverstrekkingen niet ten laste van het vorderingensaldo komen.

⁷⁴ Zie ook de jaarrekening van het MVG, VO 11a.1 en VO11c.1.

Tabel 20 – Uitgaven voor corona 2022

Beleidsdomein	Omschrijving	Uitvoering 2022
EWI	Overbruggingsleningen	167,9
WVG	Vaccinatiecampagne	153,6
KBBJ	Ondersteuning gemeenten	70,9
MOW	Minderontvangsten De Lijn	40,2
WVG	Contact tracing	36,7
Diverse	Overige uitgaven	18,3
WVG	Basisteam multifunctionele agenten, communicatiecampagne, helpdesk, consultancy,...	11,9
WVG	Verzending uitnodigingen en certificaten	9,5
WVG	Compensatie kinderopvang	8,2
WVG	Ondersteuning woonzorgcentra (excl. Relancemiddelen)	6,2
Totale uitgaven		523,4

4.3.1 Overbruggingsleningen

De uitgaven voor de handelshuurleningen, heropstartleningen en overbruggingsleningen zijn aangerekend bij het agentschap Innoveren en Ondernemen (ECo-1ECB2BC-PA). De drie soorten leningen worden beheerd door PMV standaard leningen (de vroegere PMV/z). Zowel de handelshuurlening als de heropstartlening zijn coronamaatregelen die beide in 2021 zijn stopgezet. De begrotingsaanpassing 2022 voorzag in 100 miljoen euro voor de overbruggingsleningen. Vanuit de indexprovisie is op 22 april 2022 50 miljoen euro herverdeeld naar dit begrotingsartikel en op 15 juli 2022 nog 50 miljoen euro. De uitgaven voor deze leningen vormen het grootste deel (47,1%) van de corona-uitgaven 2022.

De overbruggingsleningen die zijn opgenomen in de begrotingsaanpassing 2022, vormen een coronamaatregel die gezonde bedrijven uit de problemen wil houden (eigenlijk is dit een voortzetting van de heropstartlening). Met de lening financiert de Vlaamse overheid investeringen die ondernemingen moeten doen, zoals in toestellen voor de meting en beheersing van de luchtkwaliteit (CO₂-meters en ventilatie) of andere duurzame goederen, de vernieuwing van onverkochte voorraden en het dekken van andere doorlopende vaste kosten zoals handelshuur of dienstenherbevoorrading, en de heropstart van activiteiten van steunaanvragers.

In de loop van 2022 is het beschikbare budget met 100 miljoen euro gestijfd vanuit de indexprovisie om kmo's en grote ondernemingen te ondersteunen in hun acute liquiditeitsproblemen, voor zover die het gevolg zijn van de oorlog in Oekraïne en voortvloeien uit stijgende kosten inzake energie en, meer in het algemeen, de toename van het algehele prijsniveau⁷⁵. Van een verband met de coronapandemie is voor dat deel dus geen sprake meer. De Vlaamse Regering heeft het verruimde kader voor overbruggingsleningen aangemeld bij de Europese Commissie binnen

⁷⁵ <https://www.vlaio.be/nl/subsidies-financiering/subsidiedatabank/vlaamse-steun-voor-ondernemers-crisis>.

het tijdelijk crisiskader voor staatsteunmaatregelen ter ondersteuning van de economie na de Russische agressie tegen Oekraïne.

Om de nodige liquiditeiten, overbruggingsfinanciering en waarborgen te helpen garanderen voor ondernemers, heeft de begroting 2023 in 1 miljard euro voorzien voor leningen op een provisieartikel (ECO-1ECB2BD-PR). Daarvan is 250 miljoen euro onmiddellijk herverdeeld naar het begrotingsartikel voor de handelshuurlening, de heropstartlening en de overbruggingsleningen (ECO-1ECB2BC-PA).

4.3.2 Vaccinatiecampagne

De kosten voor de vaccinatiecampagne binnen het beleidsdomein Welzijn zijn drieledig:

- het project vaccinatieteams bestaat uit de vergoeding voor de verpleegkundigen, de artsen, de apothekers en het HR-management;
- het programmamanagement omvat de vergoeding voor de programmamanager, medische expertise, communicatie en populatiemanagement;
- daarnaast zijn er nog ondersteuningskosten, zoals voor verbruiksmateriaal, personeelondersteuning en transport.

Eind 2021 werd beslist de volledige bevolking een derde prik te geven en bijkomende doelgroepen (instromers of twijfelaars) te vaccineren. Ook de 5- tot 11-jarigen kregen de mogelijkheid zich te laten vaccineren. Daarvoor werden de vaccinatiecentra tot eind april 2022 opengehouden.

Voor de periode van 1 mei tot en met 31 december 2022 werd gekozen voor een flexibel op- en afschalingsplan voor de vaccinatiecentra. Daardoor was het mogelijk snel te schakelen van het vaccineren van een laag aantal mensen naar een hoog aantal.

De vaccinatie kent drie mogelijke fasen: in de waakfase (fase 0) worden tot 25.000 vaccins per week in Vlaanderen toegediend; in de op- en afschalingsfase (fase 1) tot 400.000 vaccins en in de massavaccinatiefase (fase 2) tot 800.000 vaccins. De waakfase dient om mensen die zich nog niet lieten vaccineren, alsnog een vaccin te kunnen toedienen, alsook om de nieuwe 5- en 12-jarigen en specifieke doelgroepen (bv. kwetsbare ouderen) te kunnen vaccineren. Op 6 mei 2022 besliste de Vlaamse Regering op te schalen naar fase 1 voor de extra booster (lente prik) aan de bewoners van de woonzorgcentra en 80+ bevolking. Vanaf 12 september 2022 werd opgeschaald naar fase 2 voor een periode van vier weken, gevolgd door een periode van drie weken in fase 1, voor de herfstcampagne, waarbij een extra vaccinatie werd aangeboden aan de bevolking (eerst groepen met een hoog risico en zorgpersoneel, daarna de volledige bevolking van 18- tot 80-jarigen). Vanaf 1 november 2022 werd weer afgeschaald naar de waakfase.

Voor de vaccinatiecampagne werd in 2022 150,5 miljoen euro herverdeeld en werd uiteindelijk 143 miljoen euro aangerekend. Daarnaast werden ook nog uitgaven aangerekend voor de subsidiëring aan de huisartsenkringen om de test- en triagecapaciteit te garanderen en de subsidiëring voor alternatieve testinitiatieven, zoals één mobiel testteam per provincie en, waar nodig, alternatieven in de vorm van een teststraat of testdorp (10,6 miljoen euro). Het Rekenhof stelde weliswaar vast dat de aangerekende uitgaven geen getrouw beeld gaven – zie onder punt 2.3.2 - *Uitgaven vaccinatiecampagne*.

4.3.3 Ondersteuning gemeenten - vaccinatiecampagne

De uitgaven voor de ondersteuning van de gemeenten – bijna uitsluitend subsidies voor de uitbating van de vaccinatiecentra – bedroegen in totaal 70,9 miljoen euro. Een beperkt deel van het budget ging naar kinderopvang (gemeenten traden op als ultieme aanbieder van kinderopvang waar er onvoldoende scholen en private initiatieven waren) en consumptiebonnen voor kwetsbare groepen.

Voor de uitbating van de vaccinatiecentra kregen de gemeenten van in februari 2021 subsidies op basis van forfaits. Het voortschrijden van de pandemie noopte de Vlaamse Regering tot opeenvolgende subsidiebeslissingen. De onderstaande tabel toont de geraamde financiële impact van de uitbating van de vaccinatiecentra in 2022 volgens de nota's aan de VR.

Tabel 21 – financiële raming gemeentelijke vaccinatiecentrakosten 2022

Periode	Bedrag	Fase
01/01/22 – 30/04/22	46.229.200 euro	
01/05/22 – 31/12/22	11.392.100 euro	verlenging in fase 0
01/05/22 – 31/12/22	3.733.800 euro	extra kost voor opschaling tot fase 1
01/05/22 – 31/12/22	10.578.400 euro	extra kost voor opschaling tot fase 2
Totaal	71.933.500 euro	

4.3.4 Contact tracing en verzending uitnodigingen

Belangrijke pandemiekosten waren de uitgaven voor contacttracing in het kader van de overeenkomst met Intermut. Het budget voor de contactopvolging is tweeledig en bestaat uit contactopvolging en een aantal bijkomende kosten, zoals het contacttracingplatform, het klantenmanagement, de ondersteuning door de Vlaamse Stuurgroep ... Daarvoor werd 40,2 miljoen euro herverdeeld. Uiteindelijk werd 36,7 miljoen euro aangerekend.

Na de afloop van de overeenkomst werd voorzien in een basisteam van multifunctionele agenten, die zowel telefonisch als veldwerk kunnen verrichten. Daarvoor werd vanaf 1 augustus 2022 3,8 miljoen euro herverdeeld en 2,5 miljoen euro aangerekend.

Andere belangrijke kosten zijn die voor de verzending van uitnodigingen en certificaten. Daarvoor werd 11,8 miljoen euro herverdeeld en uiteindelijk 9,5 miljoen euro aangerekend.

Andere uitgaven (9,4 miljoen euro) houden verband met de communicatiecampagne, de helpdesk, consultancykosten, de kosten voor vaccinnets, de kosten voor de hosting van het genesysplatform, telefoniekosten en de kosten voor corona-alert.

4.3.5 Compensatie in kinderopvang

- Voor de periode 1 januari tot 31 maart 2022 werd voorzien in een selectieve compensatie die organisatoren van kinderopvang en buitenschoolse opvang konden vragen voor de vermindering van aanwezigheden in de opvang wegens het COVID-19-virus. Dat was een vervolg op de

maatregel die al eind 2021 van kracht was (besluit van de Vlaamse Regering van 26 november 2021). Er was in 2022 alleen nog een selectieve subsidie mogelijk:

- Voor de maand maart compenseerde de selectieve subsidie alleen afwezigheden ten gevolge van sluitingen of doelgroepbeperking (optie 1).
- Voor de maanden januari en februari voorzag de selectieve subsidie in een compensatie van bepaalde afwezigheden in de periode dat de opvang wel open was, namelijk afwezigheden door quarantaine of isolatie van kinderen of hun gezinsleden, en, wat de buitenschoolse opvang betreft, afwezigheden door verplicht telewerk (optie 2).

Voor deze maatregel werd 8,2 miljoen euro herverdeeld en aangerekend.

4.3.6 Ondersteuning woonzorgcentra

De herverdeelde middelen werden voorzien voor de inzet van jobstudenten als ondersteuningspersoneel in de woonzorgcentra van 1 januari tot 30 september 2022. De vergoeding bedroeg 17,18 euro per uur, begrensd tot 80 euro maal de erkende capaciteit eind september 2022 maal de gemiddelde bezetting in januari 2022. Daarvoor werd 6,2 miljoen euro herverdeeld en aangerekend.

Daarnaast werd in middelen voorzien langs het relanceproject 45 voor de verlenging van de continuïteitsborg voor de verminderde bezetting in het eerste kwartaal van 2022. Het budget bedroeg 7,3 miljoen euro voor de woonzorgcentra. Het budget voor de dagverzorgingscentra, ingeschat op 1,4 miljoen euro, werd opgevangen binnen het reguliere budget. Uiteindelijk is 6,6 miljoen euro aangerekend op het relanceproject 45 voor de woonzorgcentra en 1,6 miljoen euro op de reguliere middelen voor de dagverzorgingscentra.

4.3.7 Minderontvangsten De Lijn

De Vlaamse Regering heeft zich geëngageerd De Lijn te compenseren voor de minderopbrengsten en meeruitgaven middels een herverdeling van de coronaprovisie. Op 31 december 2021 had De Lijn in totaal 4,7 miljoen meer dotaties ontvangen dan nodig om de impact te compenseren. De Lijn gebruikte dat bedrag niet in 2021 en zet het op de balans in afwachting van een beslissing over het gebruik van deze middelen in 2022. Uiteindelijk voorzag de Vlaamse Regering in 44,9 miljoen euro voor de Corona-impact bij De Lijn in 2022 (40,2 miljoen euro voor de uitvoering in 2022 plus het overschot uit 2021). Het werkelijke corona-gerelateerde verlies over 2022 bedraagt echter 42,3 miljoen euro. Het saldo van 2,6 miljoen euro wordt bij de begrotingsaanpassing 2023 afgerekend. Het Rekenhof acht het weinig waarschijnlijk dat de minderontvangsten door, onder andere, meer thuiswerk en de verschuiving naar andere vervoersmiddelen (zoals de e-bike, de e-step of andere deelmobiliteitsmiddelen) een eenmalig effect uitmaken⁷⁶.

4.3.8 Conclusies

Na een miljardenimpact tijdens de eerste twee coronajaren (2020-2021), daalde de negatieve impact met betrekking tot de pandemie tot 523 miljoen euro in 2022. In de begroting 2023 werd bij Financiën en Begroting geen provisie meer ingeschreven voor de gevolgen van de coronapandemie. Bij het beleidsdomein Welzijn en Volksgezondheid werd voor 2023 wel nog een specifieke provisie behouden van 40 miljoen euro.

⁷⁶ Ten opzichte van 2021 is de impact wel afgenomen, van 75,5 miljoen euro naar 42,3 miljoen euro.

4.4 Budgettaire risico's uit toekomstige en voorwaardelijke verplichtingen en engagementen van de Vlaamse overheid

4.4.1 Inleiding

Budgettaire risico's verdienen de nodige aandacht bij de evaluatie van de financiële toestand van de Vlaamse Gemeenschap, aangezien deze risico's soms niet of maar gedeeltelijk tot uiting komen in haar algemene rekening. Die budgettaire risico's hebben meestal niet de zichtbaarheid die vaststaande en expliciete verplichtingen, die in de boekhouding tot uiting komen, wel hebben. Als gevolg daarvan hebben ze geen impact op het vorderingensaldo of op de schuldpositie die in rekening worden gebracht bij de evaluatie van het begrotingsbeleid, bijvoorbeeld in het kader van de Europese begrotingsnormen. Nochtans kunnen de budgettaire gevolgen van dergelijke, minder zichtbare of voorwaardelijke verplichtingen een belangrijke impact hebben op de toekomstige budgettaire toestand van de Vlaamse Gemeenschap.

Ook de Europese Unie schenkt al vele jaren aandacht aan risico's die het begrotingskader op een *voorwaardelijke* wijze kunnen beïnvloeden. Om de begrotingsdiscipline en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën daadwerkelijk te bevorderen, vraagt Richtlijn 2011/85/EU⁷⁷ expliciet dat de begrotingskaders van de lidstaten de overheidsfinanciën volledig bestrijken. Ze dienen daarbij bijzondere aandacht te besteden aan het bestaan van voorwaardelijke verplichtingen. Voorwaardelijke verplichtingen zijn mogelijke verplichtingen die van onzekere, toekomstige gebeurtenissen afhangen, of bestaande verplichtingen waarbij de betaling onwaarschijnlijk is of het bedrag van de waarschijnlijke betaling niet op een betrouwbare manier kan worden vastgesteld. Zij bevatten relevante informatie over, bijvoorbeeld, staatsgaranties, oninbare leningen en uit de werking van overheidsbedrijven voortvloeiende verplichtingen, met inbegrip, in voorkomend geval, van informatie over de waarschijnlijkheid en mogelijke vervaldagen van de uitgaven voor voorwaardelijke verplichtingen. Marktgevoeligheden moeten naar behoren in aanmerking worden genomen.

De rekeningaflegging is het moment waarop de Vlaamse overheid jaarlijks rapporteert over de uitvoering van haar beleid van het afgelopen jaar. Zij biedt zowel inzicht in de uitvoering van de begroting als in de evolutie van het vermogen van de overheid. De Vlaamse overheid licht de uitvoering van de begroting daarbij toe in een rapportering over de beleids- en begrotingsuitvoering per beleidsveld of bevoegdheid toegewezen aan een minister. De vermogenspositie licht zij toe in de toelichting *bij de bedrijfseconomische jaarrekening* en in het jaarverslag. In de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën heeft het Vlaams Parlement bijzondere aandacht gevraagd voor het kas-, schuld- en waarborgbeheer door de Vlaamse Regering op te dragen, daarover jaarlijks een afzonderlijke rapportering op te stellen. In dat rapport besteedt de Vlaamse Regering uitgebreid aandacht aan de uitstaande geconsolideerde schuld van de Vlaamse overheid.

De jaarlijkse rekeningenaflegging biedt bijgevolg een ruim inzicht in de budgettaire en financiële toestand van de Vlaamse overheid. Toch kent dat inzicht nog enkele belangrijke beperkingen. Ten eerste komen heel wat engagementen of verplichtingen die de Vlaamse Regering heeft aangegaan, er niet in tot uiting, ook al is het vrijwel zeker dat deze engagementen of verplichtingen de komende jaren tot uitgaven zullen leiden en een begrotingsimpact zullen hebben op middellange of lange termijn. Ten tweede heeft de Vlaamse overheid ook verplichtingen met een voorwaardelijk

⁷⁷ Artikel 14 van de Richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten.

karakter, waarbij het van toekomstige gebeurtenissen of feiten afhangt of daadwerkelijk uitgaven zullen (moeten) plaatsvinden.

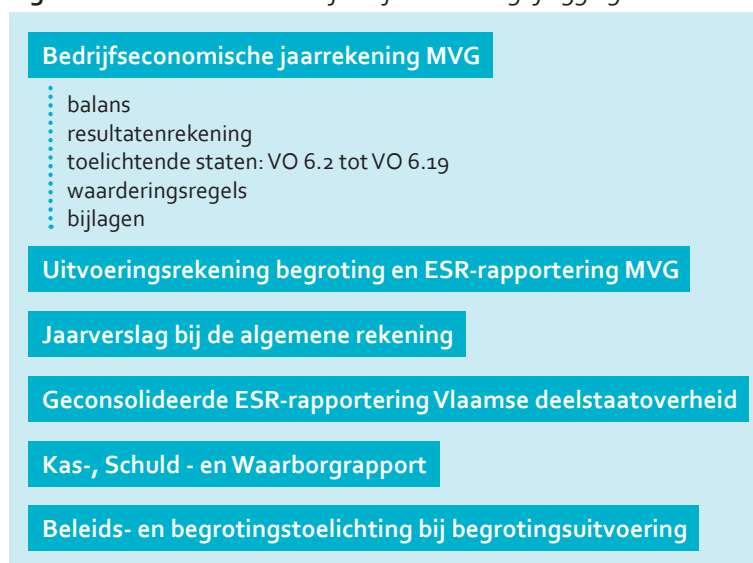
Over een aantal van dergelijke verplichtingen dient in het rapporteringssjabloon van de jaarrekening te worden gerapporteerd in VO 6.14 - *Niet in de balans opgenomen rechten en verplichtingen*. In de jaarrekening 2022 rapporteert dit volume van de toelichting over de 11,5 miljard euro uitstaande, verstrekte gewestwaarborgen. Dat wordt aangevuld met een rapportering in de bijlage 2 - *Bijkomende bijzonderheden economische jaarrekening*, waarin de Vlaamse Regering toelichting geeft bij enkele uitgelichte engagementen en verplichtingen.

Ten opzichte van de rekening over 2021 houdt dit een verbetering in. De Vlaamse Regering geeft daarmee al invulling aan haar toezegging in werf 5 over de niet in de balans opgenomen rechten en verplichtingen, zoals zij vermeldde in haar antwoord op het rekeningenrapport over 2021. Het gebrek aan informatie over de niet in de balans opgenomen rechten en verplichtingen lag mee aan de basis van het onthoudend oordeel van het Rekenhof bij de bedrijfseconomische jaarrekening 2021 van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap⁷⁸. De informatie die het Vlaams Parlement op die manier ter beschikking krijgt, geeft echter een onvolledig beeld van de budgettaire toestand, doordat over een aantal risico's niet wordt gerapporteerd en de informatie die wordt verstrekt, te diffuus is om een globaal beeld te bekomen.

Over de huidige en toekomstige financiële impact van bepaalde bestaande verplichtingen of besliste engagementen rapporteert de Vlaamse Regering ook via afzonderlijke rapporten, los van de jaarlijkse rekeningaflegging. Beslist beleid op middellange termijn komt in principe aan bod in de meerjarenraming bij de initiële begroting. In het najaar is er een basisrapport over grote projecten en programma's en er zijn voortgangsrapporten over de uitvoering van het relanceplan Vlaamse Veerkracht en het Toekomstverbond.

De jaarlijkse rekeningaflegging vormt een uitgebreide bundel informatie, die echter niet altijd bevattelijk, noch allesomvattend is.

Figuur 2 – Onderdelen van de jaarlijkse rekeningaflegging van de Vlaamse Regering



⁷⁸ Rekeningenrapport 2021, 2.2.5. Niet in de balans opgenomen rechten en verplichtingen.

Het onderstaande overzicht brengt de verschillende soorten engagementen en budgettaire risico's van de Vlaamse overheid gradueel in kaart. Het Rekenhof definieert daartoe een budgettair risico als *een bron van mogelijke toekomstige financiële belasting van de Vlaamse overheid*. Het stelde bij dit overzicht geen volledigheid voorop, maar wilde een breed kader schetsen vanuit verschillende invalshoeken.

Het Rekenhof onderscheidt verscheidene gradaties in de budgettaire risico's, steunend op een matrix⁷⁹. Aan de ene kant zijn er de risico's die expliciet en zeker zijn, aan de hand van de boekhouding moeten worden opgevolgd en in principe in specifieke onderdelen van de financiële rapportering van de Vlaamse overheid moeten worden opgenomen. Aan de andere kant staan de budgettaire risico's die voorwaardelijk zijn en impliciet. Hun plaats in de financiële rapportering is soms minder eenduidig, wat niet wegneemt dat ook dergelijke budgettaire risico's duidelijk aan bod zouden moeten komen in de financiële rapportering.

De matrix houdt aldus vier mogelijkheden in:

- *Zekere* budgettaire risico's vormen de engagementen en verplichtingen die vaststaan en zeker zijn op grond van lopende gebeurtenissen of beleid. De betalingen staan (quasi) vast op basis van lopende gebeurtenissen of beleidsbeslissingen.
- *Expliciete* budgettaire risico's zijn juridisch bindend voor de Vlaamse overheid, die ze moet registreren in haar boekhouding en de algemene rekening.
- *Impliciete* budgettaire risico's zijn engagementen of verplichtingen die niet expliciet of juridisch bindend zijn, maar afgeleide van een beleidsengagement van de Vlaamse overheid, waarbij een vrij grote druk bestaat aan deze engagementen of verplichtingen in de toekomst te voldoen.
- *Voorwaardelijke* budgettaire risico's zijn risico's waarvan het onzeker is of er voor de Vlaamse overheid concrete verplichtingen of betalingen uit zullen voortvloeien.

Figuur 3 – Matrix voor budgettaire risico's met voorbeelden

	EXPLICIET (juridisch bindend)	IMPLICIET (beleidsengagementen)
ZEKER	• LT-schulden en rentelasten • Openstaande verbintenissen • PPS-contracten • LT-huurcontracten • ... Zie verder 4.4.2	• Geplande (grote) investeringen • LT-engagementen Vlaamse Regering • ... Zie verder 4.4.4
VOORWAARDELIJK	• Verstrekte waarborgen • Aankoop energiestatistieken • Hangende geschillen • ... Zie verder 4.4.3	• Wachtlijsten • Sanering bodemverontreiniging • Groenestroomcertificaten • Kosten van onderhoud (achterstand) • ... Zie verder 4.4.5

⁷⁹ Government at Risk – Contingent liabilities and fiscal risk, Hana Polackova Brixi en Allen Schick, World Bank en Oxford University Press (April 2002).

Registratie van een budgettair risico in de boekhouding en de rekeningen van de Vlaamse deelstaatoverheid zal, afhankelijk van zijn aard, de waarschijnlijkheid van realisatie, het juridisch bindend karakter en de materialiteit, plaatsvinden in de balans, in de toelichting bij de rekening of in een afzonderlijke rapportering.

De voorbeelden in de onderstaande alinea's kunnen alle een impact hebben van meer dan 100 miljoen euro op de toekomstige begrotingen. Niet elk budgettair risico past eenduidig in een van de matrixcategorieën. Sommige budgettaire risico's kunnen interpretatiegevoelig zijn. Het Rekenhof geeft bij de gekozen voorbeelden aan hoe de Vlaamse Regering over elk ervan rapporteert. Het formuleert aanbevelingen voor een meer omvattende, coherente en transparante rapportering volgens de aard van de budgettaire risico's.

4.4.2 Expliciete en zekere budgettaire risico's

De risico's in de categorie *expliciet én zeker* steunen op wettelijke of juridisch vastgelegde verplichtingen (contracten, besluiten, ...). Ook staat het vast dat er in de toekomst uitgaven zullen uit voortvloeien. Het grootste deel van deze verplichtingen komt ook tot uiting in de rekening van een entiteit van de Vlaamse overheid als vaststaande schuld of als vastgelegde, openstaande verbintenis. Dat toch een aanzienlijk deel van deze verplichtingen niet in de rekeningen is uitgedrukt, beperkt het zicht op de eraan verbonden budgettaire risico's. De onderstaande tabel toont de Rekenhofselectie van deze budgettaire risico's⁸⁰.

Tabel 22 – Selectie van expliciete en zekere budgettaire risico's

	Totaal bedrag	Jaarlijkse begrotingsimpact	Actueel rapporteringskanaal
Geconsolideerde schuld	Ministerie: 24,4 miljard euro Rechtspersonen: 9,7 miljard euro	Volgens aflossingsplannen	Balans Ministerie + balansen Rechtspersonen + KSW-rapport
Openstaande verbintenissen	Ministerie: 7,4 miljard euro Rechtspersonen: 12,2 miljard euro	Indicatieve vereffeningskalender	VOL 13 rekening Ministerie + rechtspersonen
PPS-beschikbaarheidsvergoedingen	0,7 miljard euro pps-schulden + 2,7 miljard euro overige beschikbaarheidsvergoedingen MOW + 2,4 miljard euro pps-schulden Agion	347,3 miljoen euro	PPS-schulden op balans PPS-toelagen buiten balans in toelichting Basisrapport grote projecten en programma's
Lange-termijnhuurcontracten	0,9 miljard euro VAC's	80,4 miljoen euro	Jaarlijkse huur in rekening BBT

⁸⁰ In de tabel zijn de geconsolideerde pps-schulden (0,7 miljard euro) zowel afzonderlijk vermeld als meegerekend in de geconsolideerde schuld van het ministerie. Voor doorlopende budgettaire risico's is geen totaal bedrag opgenomen, aangezien er geen einddatum aan verbonden is.

	Totaal bedrag	Jaarlijkse begrotingsimpact	Actueel rapporteringskanaal
Verplichtingen aan niet-geconsolideerde entiteiten	Ruim 2 miljard langetermijnschulden voor waterzuiveringsinvesteringen	205,1 miljoen euro subsidie aan drinkwatermaatschappijen	Nergens vermeld in rekeningen Vlaamse overheid
Nieuwe subsidiesystemen			Jaarlijkse begroting + meerjarenraming
Rentelasten		457 miljoen euro tot 1,3 miljard euro	KSW-rapport
responsabiliseringsbijdrage		356 miljoen euro tot 764 miljoen euro	Algemene toelichting, BBT, meerjarenraming

Financiële schulden op lange termijn

De algemene rekening van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap geeft een eerste beeld van de uitstaande verplichtingen of schulden van de Vlaamse Gemeenschap. Uit de balans blijkt dat het ministerie eind 2022 een totaal aan openstaande *schulden op meer dan één jaar* (op lange termijn) heeft van 24,4 miljard euro⁸¹. De algemene rekening van het ministerie omvat alleen de schulden van de rechtspersoon *Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap*. De schulden van alle andere rechtspersonen van de Vlaamse Gemeenschap komen daarin niet tot uiting.

Om zicht te krijgen op de totale schulden van de Vlaamse overheid in z'n geheel, dient dan ook naar de geconsolideerde schuld te worden gekeken. Tot op heden rapporteert de Vlaamse overheid daarover in het jaarlijks *Rapport over het beleid van het kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap (KSW-rapport)*. Op geconsolideerd niveau worden de leningen die Vlaamse rechtspersonen binnen de consolidatieperimeter onderling zijn aangegaan, niet meegerekend⁸². De totale geconsolideerde schuld van de Vlaamse overheid bedraagt eind 2022 36,5 miljard euro.

Als alleen wordt gekeken naar de algemene rekening van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, ontstaat een ontoereikend beeld van de expliciete verplichtingen of schulden van de Vlaamse overheid. De Vlaamse Regering is zich daarvan bewust en heeft in het VCO met het wijzigingsdecreet van 1 juli 2022 dan ook een artikel 44/1 ingevoegd met het oog op een geconsolideerde bedrijfseconomische jaarrekening van de Vlaamse deelstaatoverheid. De Vlaamse Regering dient daarvoor een kader uit te werken, wat ze tot heden nog niet heeft gedaan. Een geconsolideerde balans van de Vlaamse overheid zou het Vlaams Parlement onmiddellijk een vollediger en transparanter beeld geven van de (geconsolideerde) schulden van de totale Vlaamse overheid⁸³. Het KSW-rapport is daarbij een belangrijke, bijkomende informatiebron, waarin vooral de looptijd en de kostprijs (rente) van de uitstaande schulden aan bod dient te komen.

⁸¹ Exclusief schulden op ten hoogste één jaar (de gewone schulden bij leveranciers, schulden i.v.m. bezoldigingen, schulden m.b.t. interne toelagen,...).

⁸² De Vlaamse Gemeenschap geeft ook leningen aan, onder meer, de VMSW en het Vlaams Woningfonds. Het totaal van die opstaande leningen bedroeg eind 2022 ongeveer 9,2 miljard euro. De komende jaren komen daar nog de leningen van de Vlaamse Gemeenschap aan Lantis bij voor de financiering van de Oosterweelverbindingen, ten belope van 6,7 miljard euro. Dergelijke leningen tellen niet mee voor de schuldgraad van de geconsolideerde Vlaamse overheid, maar kunnen op zich bij liquiditeitsproblemen ook terugbetalingsrisico's inhouden.

⁸³ Vlaamse deelstaatoverheid zoals bepaald in het kader van de ESR-verordening.

Openstaande verbintenissen

Alle verbintenissen die haar entiteiten aangaan, dient de Vlaamse overheid te registreren in haar begrotingsboekhouding. Zij rekent de verbintenissen daarbij aan (legt ze vast) ten opzichte van de decretaal goedgekeurde vastleggingskredieten. Conform artikel 34 van de VCO wordt elke verbintenis vastgelegd voor het totale bedrag zodra tegelijk aan de volgende voorwaarden is voldaan, ongeacht de uitvoeringstermijn⁸⁴:

- de identiteit van de schuldeiser is bepaald of minstens bepaalbaar;
- het bedrag van de verbintenis is bepaald of minstens bepaalbaar.

Zolang de verbintenis niet is uitgevoerd, staan er geen vereffeningen (facturen) tegenover en zijn de verbintenissen openstaand (*encours*). *Per definitie* vormen de openstaande verbintenissen een belangrijk budgettair risico voor de Vlaamse overheid. Zij zullen in de komende jaren leiden tot uitgaven die de begroting zullen bezwaren. In de bedrijfseconomische komen de openstaande verbintenissen niet op de balans tot uiting. Ze worden dan ook niet meegerekend in de geconsolideerde schuld van de Vlaamse overheid. Ze moeten wel in de bedrijfseconomische jaarrekening als verplichtingen buiten balans in de toelichting (Volume 6.14) worden opgenomen.

Uit de algemene rekening van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap blijkt dat eind 2022 7,4 miljard euro aan verbintenissen open stond⁸⁵. Volgens de vereffeningskalender, die geïntegreerd is in het volume 13 van de algemene rekening, zullen die verbintenissen zich grotendeels (97,2%) in de loop van 2023 vertalen in facturen die betaald moeten worden. De vooropgestelde vereffeningskalender is daarbij eerder als indicatief te beschouwen.

Net als bij de schulden op lange termijn, geven de openstaande verbintenissen bij het ministerie een onvolledig beeld van de totale openstaande verbintenissen. Immers, ook de Vlaamse rechtspersonen gaan verbintenissen aan die ze de komende jaren zullen vereffenen. Voor die vereffeningen ontvangen de meeste Vlaamse rechtspersonen belangrijke toelagen vanuit het ministerie. In de mate echter dat Vlaamse rechtspersonen verbintenissen (investeringen) hebben aangegaan die ze niet met eigen ontvangsten financieren en waarvoor ze nog geen toelagen hebben ontvangen, zal de Vlaamse Gemeenschap die verbintenissen in de komende jaren nog moeten financieren. Eind 2022 bedroegen de openstaande verplichtingen bij de Vlaamse rechtspersonen in totaal 12,2 miljard euro. Het Rekenhof kan niet bepalen voor welk deel van die verplichtingen de rechtspersonen al over financiële middelen (toelagen, opgenomen leningen, eigen middelen, ...) beschikken. In zijn rekeningenrapport 2021 heeft het dan ook aanbevolen dit financieringsluik bij de rechtspersonen op te volgen⁸⁶. Zo toont de jaarrekening van de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM) eind 2022 al 3,8 miljard euro openstaande verbintenissen. Het Rekenhofverslag *Toekomstverbond – Controleverslag bij de derde financiële voortgangsrapportage* van 27 maart 2023 analyseert de financieringsnood van deze investeringen.

De onderstaande tabel geeft per beleidsdomein een overzicht van de openstaande verbintenissen op 31 december 2022 van de Vlaamse rechtspersonen. Het overgrote deel van deze openstaande verbintenissen financieren zij met toelagen afkomstig van het Ministerie van de Vlaamse

⁸⁴ Uitzonderingen op deze aanrekeningsregel vormen de automatische subsidies opgenomen in het uitgavenbegrotings-decreet, en de recurrenente verbintenissen (huur, salarissen, elektriciteit en gas,...).

⁸⁵ Exclusief openstaande verbintenissen m.b.t. interne stromen.

⁸⁶ Rekeningenrapport van het Rekenhof over 2021, 2.2.5 - Niet in de balans opgenomen rechten en verplichtingen, pag. 41.

Gemeenschap. Een beperkt deel (821 miljoen euro) rapporteren de rechtspersonen als verbintenissen die ze met eigen ontvangsten financieren⁸⁷.

Tabel 23 – Bij de rechtspersonen openstaande verbintenissen (in miljoen euro)

	Openstaand eind 2021	Openstaand eind 2022
CJSM	199,7	178,2
EWI	3.193,2	3.514,8
FB	-	-
KBBJ	111,8	259,4
LV	278,7	265,4
MOW	5.588,1	5.475,7
OMG	1.861,8	2.040,1
OV	829,2	879,0
WSE	10,6	42,6
WVG	445,1	412,3
Totaal	12.518,1	13.067,6

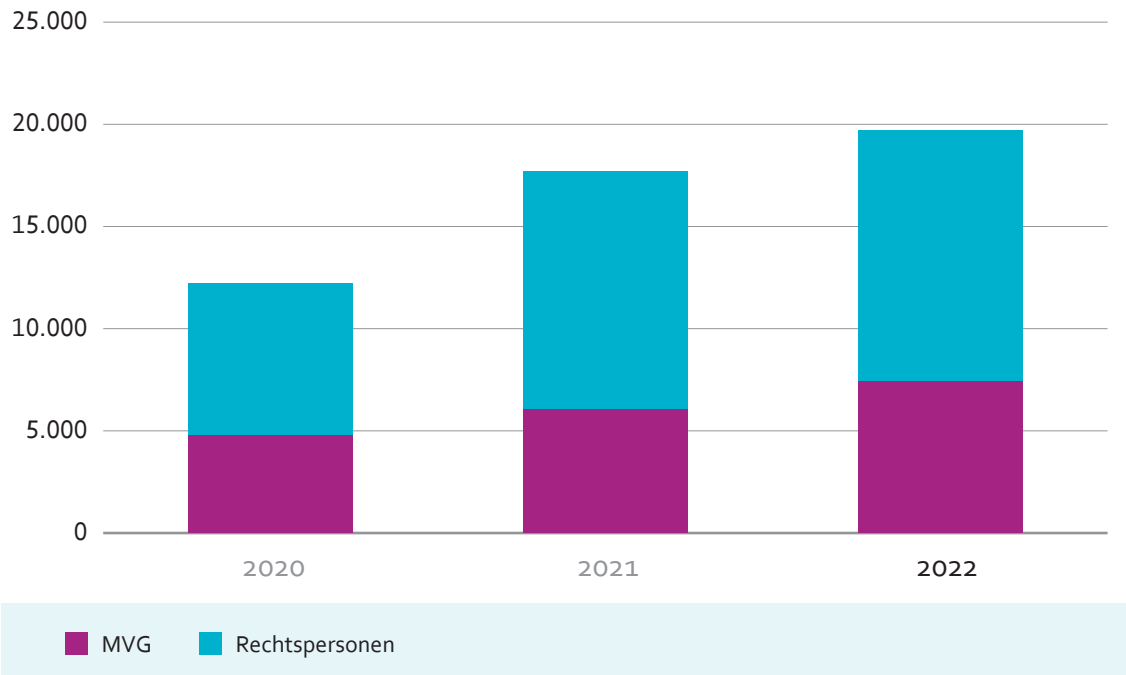
Ten slotte wijst het Rekenhof erop dat universiteiten en hogescholen volgens de VCO geen verbintenissen dienen te registreren. De universiteiten rapporteren wel (beperkte) *niet in de balans opgenomen rechten en verplichtingen* in de toelichting van hun bedrijfseconomische jaarrekeningen. Gelet op de belangrijke budgettaire impact van universiteiten en hogescholen, ontbreekt daardoor inzicht in het budgettaire risico van eventuele aangegane verbintenissen.

De onderstaande grafiek toont aan dat de openstaande verbintenissen de laatste drie jaren een duidelijke stijging kennen⁸⁸. Het budgettair risico gekoppeld aan de openstaande verbintenissen van de rechtspersonen⁸⁹ houdt geen rekening met eventuele toelagen of financieringen die de rechtspersonen op balansdatum al zouden hebben ontvangen van het ministerie van de Vlaamse overheid. Dergelijke prefinancieringen worden echter in principe beperkt.

⁸⁷ Voornamelijk bij de rechtspersonen PMV, VMSW en de Vlaamse Waterweg.

⁸⁸ Enkel externe openstaande verbintenissen, exclusief de interne stromen.

⁸⁹ Exclusief openstaande verbintenissen gefinancierd met eigen ontvangsten.

Figuur 4 – Openstaande verbintenissen Vlaamse overheid (in miljoen euro)

PPS – beschikbaarheidsvergoedingen

De voorbije jaren heeft de Vlaamse overheid verschillende grote investeringsprojecten opgestart met een publiek-private samenwerking (pps). De overgrote meerderheid van de projecten behoren tot de beleidsdomeinen Mobiliteit en Openbare Werken (MOW) en Onderwijs en Vorming (OV).

Voor de budgettaire toestand van de Vlaamse overheid is het belangrijk dat het Vlaams Parlement wordt ingelicht over grote toekomstige investeringen en over de uitvoering van lopende investeringsprojecten. Artikel 5 van het decreet van 22 maart 2019 houdende een kader voor grote projecten en programma's heeft de Vlaamse Regering die informatieverstrekking expliciet opgelegd. De Vlaamse Regering publiceert jaarlijks uiterlijk op 28 oktober een basisrapport grote projecten en programma's, dat zij ook aan het Vlaams Parlement bezorgt.

Gelet op het budgettair risico van grote investeringsprojecten, vraagt het decreet de Vlaamse Regering informatie te verstrekken over de financieringswijze van de investeringskosten en de budgettaire inspanning van die financiering in de (meerjaren)begroting, de gevolgen van de uitvoering van het grote project of grote programma voor de prioriteitsstelling in de begroting en de flexibiliteit ervan, en afspraken over compensatie van eventuele overschrijdingen. Ook voorziet artikel 4 van het decreet in een veiligheidsplafond voor de uitgaven die bij DBFM-projecten zijn verbonden aan de beschikbaarheidsvergoedingen⁹⁰.

Grote budgetten en lange uitvoeringstermijnen typeren de grote projecten in het beleidsdomein MOW. De rekeningen van de betrokken entiteiten van de Vlaamse overheid geven nooit een volledig zicht op de financiële implicaties van dergelijke pps-constructies. De start van een project

⁹⁰ De beschikbaarheidsvergoedingen voor DBFM-projecten mogen niet meer dan 60% van de vereffeningskredieten van een begrotingsprogramma of niet meer dan 10% van de vereffeningskredieten van de geconsolideerde Vlaamse begroting bedragen.

brengt altijd aanzienlijke toekomstige engagementen mee, maar de balans geeft alleen de componenten weer die de wedersamenstelling van het geïnvesteerde kapitaal uitmaken, met name als (lease)schulden. De overige componenten van de beschikbaarheidsvergoedingen (hoofdzakelijk intresten en onderhoud) worden jaarlijks begroot en betaald, en komen bijgevolg alleen tot uiting in de uitvoeringsrekening van de begroting. Zo ontbreekt in de algemene rekening een zicht op het volledige budgettaire risico of de totale pps-schulden. Daarnaast zijn er ook drie *off-balance*-projecten, waarvan de algemene rekening het geheel van de beschikbaarheidsvergoedingen maar jaar per jaar toont.

Voor het beleidsdomein MOW toont de balans eind 2022 0,7 miljard euro pps-schulden⁹¹. Zij zijn opgenomen in de geconsolideerde schuld van de Vlaamse overheid. Daarnaast zijn er nog 2,7 miljard euro daaraan verbonden verplichtingen die lopen tot en met 2052, die de balans niet toont. De balans toont dus maar 21% van de totale verplichtingen. De grote investeringen voor de werken aan de Ring rond Brussel (geraamd op meer dan 4 miljard euro) zijn daarbij nog niet meegerekend, aangezien zij nog niet gegund zijn (zie punt 4.4.4). Dat geldt ook voor de projecten R4 West en Oost en de Stelplaatsen De Lijn te Wissenhage (waarvan de investeringskosten respectievelijk worden geraamd op 822,2 en 250 miljoen euro).

In het beleidsdomein OV loopt het pps-project Scholen van Morgen tussen de Vlaamse overheid, AG Real Estate en BNP Paribas Fortis. Het programma omvat het ontwerp (Design), de bouw (Build), de financiering (Finance) en het dertigjarig onderhoud (Maintain) van 182 scholenbouwprojecten, via de nv DBFM Scholen van Morgen, voor 1,5 miljard euro. In ruil daarvoor betaalt de betrokken inrichtende macht de DBFM-vennootschap dertig jaar lang een prestatiegebonden beschikbaarheidsvergoeding, die de Vlaamse overheid via het AGION betoelaagt. Het subsidiepercentage is afhankelijk van het onderwijsnet- en niveau. Na de periode van dertig jaar draagt de nv de schoolinfrastructuur kosteloos over aan de inrichtende macht. Van de 182 concrete projecten, waren er eind 2022 al 181 in gebruik genomen en intussen zijn ze allemaal opgeleverd. Voor de Vlaamse overheid vormt de dertigjarige betoelaging van de beschikbaarheidstoelagen langs het AGION een vaststaand budgettair risico. Eind 2022 bedroeg de totale (niet-geïndexeerde) subsidieschuld 2,4 miljard euro. Aangezien het INR de DBFM Scholen voor Morgen geherkwalificeerd heeft, waardoor de overheid de DBFM op de balans moet opnemen, staat daartegenover een lange termijnvordering op de inrichtende machten voor de investeringskosten van de opgeleverde scholen. Eind 2022 bedroeg die vordering 1,4 miljard euro.

Een vervolg op het project Scholen van Morgen is gestart middels de projectspecifieke DBFM voor schoolinfrastructuur en de DBFM Scholen van Vlaanderen. Het Vlaams Parlement keurde op 25 november 2016 daarvoor het decreet goed betreffende de alternatieve financiering van schoolinfrastructuur via projectspecifieke DBFM-overeenkomsten. De Vlaamse Regering behield de DBFM-aanpak, waarbij de inrichtende macht jaarlijks een subsidie ontvangt om het grootste deel van de beschikbaarheidsvergoeding te kunnen betalen. Op 5 maart 2017 lanceerde zij de oproep voor het projectspecifieke DBFM-programma. Voor de drie onderwijsnetten werden 52 projecten ingediend, voor meer dan 600 miljoen euro investeringskosten. Tijdens de begrotingsopmaak 2018 besliste de Vlaamse Regering het investeringsprogramma in schoolinfrastructuur via projectspecifieke DBFM-overeenkomsten te verruimen. Voor de betoelaging van dit nieuwe DBFM-programma voorziet zij jaarlijks in 36,5 miljoen euro.

⁹¹ Bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en bij De Lijn.

Ter uitvoering van het Masterplan Scholenbouw 2.0 en het Relanceplan Vlaamse Veerkracht startte een derde DBFM-programma, Scholen van Vlaanderen, dat verder inzet op alternatieve financiering⁹². Na de eerste oproep in november 2021 gaf de Vlaamse Regering op 1 juli 2022 groen licht voor de bouw van de eerste *Scholen van Vlaanderen*. Het gaat om 27 nieuwe scholen en meer dan 400 miljoen euro investeringswaarde. De Vlaamse minister van Onderwijs deed op 28 oktober 2022 een tweede oproep bij de schoolbesturen om deel te nemen aan dit scholenbouwprogramma.

Het DBFM-programma Scholen van Morgen leerde dat een investeringsvolume van 1 miljard euro overeenstemt met een jaarlijkse machtiging van maximaal 66 miljoen euro (prijspeil 2021) voor de DBFM-toelage (de betoelaging van de beschikbaarheidsvergoedingen). Deze subsidiemachtiging, die in het decreet werd vastgelegd, begrenst de investeringsruimte van het programma. De DBFM-toelagen komen geleidelijk op gang in functie van de voortgang van de DBFM-programma's en ten laste van de begrotingskredieten in de meerjarenraming van de Vlaamse Regering. Dat zijn nog altijd ramingen. Vooral de prijszetting van de private partners en de financiële marktomstandigheden (zoals de rentestand) zullen de effectieve beschikbaarheidsvergoedingen bij hun vastlegging bepalen. Die zullen het resultaat zijn van de marktbevragingen.

Een volledig zicht op de budgettaire risico's omvat zowel de lange-termijnverplichtingen of -schulden van de Vlaamse overheid, als de jaarlijkse implicaties van de uitgaande kasstromen op het begrotings- of vorderingensaldo. Die laatste staan in de meerjarenraming of -begroting van de Vlaamse overheid, terwijl de eerste in het basisrapport over grote projecten en programma's staan. Beide rapporteringen staan echter los van de jaarlijkse rekeningaflegging door de Vlaamse Regering, zodat het Vlaams Parlement moeilijk zicht krijgt op de globale budgettaire en financiële positie. Voor het Vlaams Parlement is die informatie belangrijk om maatschappelijke noden te kunnen afwegen ten opzichte van de financiële draagkracht van de Vlaamse overheid.

Lange-termijnhuurcontracten

Via lange-termijnhuurcontracten huurt de Vlaamse overheid omvangrijke kantooroppervlakten. Het Vlaams Parlement ontvangt over deze huurcontracten echter maar fragmentarisch informatie. Op het moment van de rekening komen in het bijzonder de jaarlijkse huurkosten tot uiting, maar een zicht op de toekomstige kosten en de looptijd van deze contracten is niet voorhanden. Volume 6.14 - *Niet in de balans opgenomen rechten en verplichtingen* - van de toelichting bij de bedrijfseconomische jaarrekening van het MVG vermeldt evenmin deze huurcontracten.

De beleids- en begrotingstoelichting verstrekt voor de grote huurcontracten informatie over de jaarlijkse wijzigingen, aangevuld met aankondigingen over het toekomstige beleid. Zo heeft zij al aangekondigd dat de administratie de mogelijkheid onderzoekt het huidige VAC in Antwerpen te verlaten op het einde van de huurtermijn en naar een ander gebouw te trekken. Als globaal beeld van de huurverplichtingen is dat ontoereikend.

Het einde van een huurcontract vormt op zich al een budgettair risico, waarover informatie dient te worden verstrekt, zeker als de Vlaamse overheid op dat ogenblik een andere beleidsoptie zou voorstaan dan het huren van een gebouw (bijvoorbeeld aankoop of bouw). Alleen voor de VAC-gebouwen in Brussel en de provinciehoofdsteden bedragen de totale huurlasten van 2023 tot het einde van de respectieve contracten nog ongeveer 892 miljoen euro (exclusief toekomstige indexeringen). Op jaarbasis bedroegen de huurkosten voor deze gebouwen in 2022 80,4 miljoen euro.

⁹² Decreet van 10 december 2021 over DBFM-Scholen van Vlaanderen.

Verplichtingen aan niet-geconsolideerde (Vlaamse) entiteiten

Het ESR-referentiekader catalogeert een aantal Vlaamse publiekrechtelijke entiteiten niet als Vlaamse overheid (zie punt 3.2), hoewel de Vlaamse overheid er in meer of mindere mate een belang in heeft en ze bij financiële tekortkomingen als een van de eerste partijen zal moeten bijdragen⁹³.

De Vlaamse overheid bezit ook belangrijke deelnemingen in vennootschappen die niet tot de consolidatiekring behoren. Zo bezit zij langs de Participatiemaatschappij Vlaanderen een 100%-deelneming in de nv Aquafin, die niet tot Vlaamse deelstaatoverheid gerekend wordt, maar een belangrijke opdracht in het kader van de Vlaamse rioolwaterzuiveringsinfrastructuur heeft.

Wat de bovengemeentelijke rioleringen betreft, werkte Vlaanderen verschillende plannen en programma's uit om de nodige sanerings-infrastructuur uit te bouwen, en draagt die via de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) op aan Aquafin om uit te voeren. De samenwerking tussen het Vlaams Gewest en de Aquafin wordt vorm gegeven door de Beheersovereenkomst van 10 november 1993 (en bijhorende addenda), gecoördineerd op 30 augustus 2010, en door de nieuwe Samenwerkingsovereenkomst die op 1 januari 2023 van toepassing werd. Uit deze overeenkomsten blijkt dat Aquafin de investeringen voorfinanciert, en deze à rato van vastgestelde termijn factureert aan de drinkwatermaatschappijen, die daarvoor worden gesubsidieerd door de Vlaamse Overheid. Aquafin heeft voor ongeveer 4,5 miljard euro opgeleverde projecten en voor 1,9 miljard euro in uitvoering. Aquafin heeft daarvoor voor ruim 2 miljard euro langetermijnschulden aangegaan.

Voor elk investeringsplan dat de Vlaamse overheid Aquafin opdraagt, geldt een maximale terugbetalingstermijn van dertig jaar. Deze financieringswijze bleef behouden bij de opmaak van de nieuwe samenwerkingsovereenkomst, die sinds 1 januari 2023 van kracht is. Dit systeem, waarbij alleen de gefactureerde bedragen in de rekening komen, leidt ertoe dat de algemene rekening het Vlaams Parlement geen zicht biedt op de totale omvang van de achterliggende schuld.

Nieuwe subsidiesystemen of aanpassing van bestaande subsidiesystemen

Budgettaire risico's ontstaan ook als de Vlaamse Regering nieuwe subsidiëringssystemen of -overeenkomsten beslist. Bij de start van een nieuwe maatregel is het vaak moeilijk in te schatten wat het succes ervan zal zijn en hoeveel budget ervoor nodig is. Het risico is des te groter als de beslissingen niet zijn opgenomen in de meerjarenraming. In eerste instantie is het daarom belangrijk de beslissingen zo snel mogelijk te vertalen en te integreren in de meerjarenbegroting. Op het moment van de jaarlijkse rekening dient de Vlaamse overheid vervolgens te rapporteren over de stand van uitvoering van het nieuwe systeem of de nieuwe overeenkomsten. Zij moet op hetzelfde ogenblik ook de impact van de toekomstige verplichtingen toelichten.

Een voorbeeld is de invoering van een retroactieve investeringspremie voor zonnepaneeleigenaars voor wie de virtuele terugdraaiende teller wegvalt. Volgens de regeling van de virtueel terugdraaiende teller hadden gezinnen en kleine bedrijven met zonnepanelen die waren gekeurd vóór eind 2020, gedurende vijftien jaar recht op de toepassing van de (virtueel) terugdraaiende teller, ook na de plaatsing van een digitale meter. Het Grondwettelijk Hof vernietigde echter het principe van

⁹³ Het betreft de publiekrechtelijke rechtspersonen De Watergroep, de openbare psychiatrische ziekenhuizen Geel en Rekem, en de eigen vermogens Natuurinvest en Flanders Hydraulics. Daarnaast zijn er nog een 27-tal kleine privaatrechtelijke entiteiten die tot de Vlaamse deelstaatoverheid behoren.

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 zijn genomen en het recht op de terugdraaiende teller verliezen na de plaatsing van een digitale meter.

Het VEKA raamde deze premies in totaal 465,6 miljoen euro uitgaven zullen vergen. In 2021 en 2022 is samen 157,1 miljoen euro uitgegeven. De spreiding van het resterende bedrag (308,5 miljoen euro) is onzeker, aangezien de premies de volgende jaren afhankelijk zijn van de snelheid waarmee de digitale meters bij de zonnepaneeleigenaars zullen worden geplaatst. Deze factor kan niet exact voorspeld worden. Het VEKA schat in dat de digitale meter zal worden uitgerold in de periode 2022 –2026. Uiterlijk op 1 juli 2029 moeten alle digitale meters geplaatst zijn.

Een tweede voorbeeld is de invoering van een renteplafond voor de berekening van de eigen bijdrage van de inrichtende machten in het onderwijs in de beschikbaarheidsvergoedingen die voortvloeien uit de DBFM-overeenkomsten. Dat gebeurde door de goedkeuring op 26 mei 2023 van het ontwerpdecreet over het onderwijs XXXIII, dat vervolgens op 5 juni 2023 bij het Vlaams Parlement werd ingediend⁹⁴.

DBFM-projecten worden hoofdzakelijk gefinancierd met leningen. Na een lange stabiele periode met lage rentevoeten op de financiële markten is er vooral sinds november-december 2021 een rentestijging merkbaar. Om de schoolbesturen stabiliteit te bieden en te behoeden voor een rentevoetstijging op de leningen, heeft de Vlaamse Regering een grens van 2% ingesteld voor het DBFM-programma projectspecifieke DBFM-overeenkomsten en het DBFM-project Scholen van Vlaanderen (zie hoger). Het gedeelte van de beschikbaarheidsvergoeding dat de beschikbaarheidsvergoeding gerekend aan een rentevoet van 2 % overschrijdt, zal voor alle onderwijsnetten volledig worden betaald. Als de rentevoeten onder deze grens blijven, zal de bepaling vanzelfsprekend geen aanleiding geven tot betoelaging. Aangezien de evolutie van de rentevoeten onbepaald is in een macro-economische omgeving die gekenmerkt wordt door steeds meer onzekerheden, vormt de beslissing van de Vlaamse Regering een budgettair risico, dat voldoende moet worden toegelicht en opgevolgd.

Subsidiestromen met een vastgelegde groeivoet⁹⁵ zijn in principe op voldoende transparante wijze opgenomen in de meerjarenbegroting en niet begrensd in de tijd. Om die redenen zijn ze hier niet besproken als budgettaire risico's.

Responsabiliseringsbijdrage

De pensioenlasten van de vastbenoemde ambtenaren van de Gewesten en Gemeenschappen vallen ten laste van de federale begroting. Conform de bijzondere financieringswet⁹⁶ is de Vlaamse overheid voor de pensioenlasten van haar statutair personeel een responsabiliseringsbijdrage verschuldigd aan de federale overheid. Bij de zesde staatshervorming is de responsabiliseringsbijdragen voor deze lasten verankerd in de bijzondere financieringswet.

⁹⁴ Artikel 121 en 141 van het ontwerpdecreet.

⁹⁵ De jaarlijkse aangroei voor het gemeentefonds en aanverwante transfers is decretaal bepaald.

⁹⁶ Art. 65quinquies, §1.

Voor de begrotingsjaren 2015 tot en met 2020 zijn de jaarlijks verschuldigde responsabiliseringsbijdragen per deelgebied nominatief opgenomen in de bijzondere financieringswet (BFW). Sinds het begrotingsjaar 2021 wordt de responsabiliseringsbijdrage per deelgebied bepaald door een bijdragenpercentage dat moet worden toegepast op de weddemassa die de betrokken entiteit in het voorgaande kalenderjaar heeft betaald.

Voor het begrotingsjaar 2021 bedroeg het bijdragepercentage 30% van de RSZ-werkgeversbijdrage voor pensioenen (momenteel 8,86%). Die inhouding stijgt jaarlijks lineair met 10%, tot 100% in 2028. Vanaf 2028 zal het bijdragenpercentage dus gelijk zijn aan het percentage van de sociale bijdrage die iedere werkgever moet betalen voor zijn werknemers die onderwerpen zijn aan het pensioenstelsel dat geldt voor werknemers.

Aangezien de responsabiliseringsbijdrage in de BFW is opgenomen en de bijdrage niet afhankelijk is van gebeurtenissen of feiten⁹⁷, betreft zij een expliciet en zeker budgettair risico voor de Vlaamse overheid. De algemene toelichting bij de begroting en de BBT van het beleidsdomein Financiën en Begroting lichten dit budgettair risico omstandig en duidelijk toe aan het Vlaams Parlement. De meerjarenraming (2022-2027) raamt dat de responsabiliseringsbijdragen zullen toenemen van 356,1 miljoen bij de begrotingsopmaak 2023 tot 764,1 miljoen euro in 2027.

Rentelasten

De omvang, looptijd en maturiteit van de geconsolideerde schuld, het aandeel ervan dat gefinancierd is tegen vaste en variabele rentevoeten en het gebruik van dekkingsinstrumenten (zoals renteswaps) bepalen mee hoe gevoelig de Vlaamse begroting en rekeningen zijn voor fluctuaties in de rentevoeten. Die factoren hebben een rechtstreekse invloed op de lopende en toekomstige intrestvoeten die de Vlaamse overheid moet betalen, en bepalen het budgettaire risico van de rentelasten.

In 2022 bedroegen de totale geconsolideerde rente-uitgaven van de Vlaamse overheid 456,7 miljoen euro. Ten opzichte van 2021 betekende dat een beperkte stijging met 6,3 miljoen euro of 1,4%. Het aandeel van het ministerie in de rente-uitgaven bedraagt 36% en dat van de Vlaamse rechtspersonen 64%. Bij de rechtspersonen situeert veruit het leeuwendeel zich bij de huisvestingssector: 226 miljoen euro rentelasten (77%) zijn ten laste van het Vlaams Woningfonds en de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen. De rentelasten zullen door belangrijke financieringsnoden (begrotingstekorten, Oosterweel, VMSW en VWF, herfinancieringen, ...) de komende jaren nog zeer sterk stijgen, tot een geraamd bedrag van bijna 1,3 miljard euro op jaarbasis in 2027 bij constant beleid.

Zowel in de begroting als in de rekeningen is een omstandige toelichting over de rente(evolutie) en de gerelateerde parameters nodig. In de algemene toelichting wordt de sensitiviteit van de rentekost opgenomen, in de rekening is een actualisatie van die informatie nodig. Ook dienen de werkelijke intrestkosten op het moment van de rekening te worden vergeleken met de intrestramingen uit de begroting, en dienen afwijkingen te worden uitgelegd. Het KSW-rapport gaat uitvoerig in op de rentelasten van het ministerie, maar de rentelasten van de rechtspersonen, die ook een budgettair risico inhouden voor de totale Vlaamse overheid, blijven daarin onderbelicht.

⁹⁷ Abstractie gemaakt van de evolutie van de ambtenarenweddemassa.

4.4.3 Expliciete, voorwaardelijke budgettaire risico's

Als verplichtingen vastgelegd zijn in wettelijke of reglementaire bepalingen, maar zich slechts realiseren als bepaalde feiten of gebeurtenissen zich voordoen, ontstaan expliciete, maar voorwaardelijke budgettaire risico's. Gebeurtenissen of feiten kunnen bijvoorbeeld aanleiding geven tot de uitoefening van waarborgverplichtingen of de vergoeding van faillissementskosten. De onderstaande risico's illustreren dergelijke verplichtingen.

Tabel 24 – Voorbeelden van expliciete, voorwaardelijke verplichtingen

Expliciete, voorwaardelijke verplichtingen	Maximaal bedrag	Actueel rapporteringskanaal
Uitstaande waarborgverplichtingen	11,5 miljard euro ⁹⁸	VOL 6.14 + KSW-rapport
Overige verplichtingen • pensioenverplichtingen • geschillen • ...	1,5 miljard euro	Voorzieningen balans Ministerie + balansen rechtspersonen VOL 6.14 + Bijlage bij jaarrekening MVG
Aankoop hernieuwbare energiestatistieken	Afhankelijk van productie en verbruik	BBT bij begrotingsuitvoering

Uitstaande waarborgverplichtingen

De schuld die een waarborg van de Vlaamse overheid dekt, komt tot uiting als een *voorwaardelijke* buitenbalansverplichting zolang de waarborg niet wordt uitgewonnen. Volume 6.14 van de toelichting vermeldt 11,5 miljard euro uitstaande waarborgverplichtingen.

Voor zogenaamde gestandaardiseerde waarborgverplichtingen wordt op het moment van het aangaan van de waarborgen een voorziening geboekt (met tevens een budgettaire aanrekening)⁹⁹.

Het KSW-rapport geeft meer duiding en een gedetailleerde opsplitsing van de gewaarborgde schuld, vermeld in volume 6.14¹⁰⁰. In 2022 is 9,6 miljard euro gewaarborgde schuld in de geconsolideerde schuld opgenomen, zodat de niet-geconsolideerde (zuivere) gewaarborgde schuld 1,9 miljard euro bedroeg. Het grootste deel daarvan (1,3 miljard euro) situeert zich in de sector van de economische waarborgen. Ook is 87% van de gewaarborgde schulden gedekt door activa, wat in principe extra zekerheden biedt ten aanzien van de waarborgverplichtingen. De uitwinningen (15,78 miljoen euro) bedroegen in 2022 0,14% van de totale uitstaande waarborgen¹⁰¹.

In Europees perspectief wordt de zuivere gewaarborgde schuld niet meegerekend in de zogenaamde Maastrichtschuld. Ze heeft (voor een lidstaat) geen invloed op het schuld criterium uit artikel 126, lid 3, van het EU-Verdrag, dat een referentiewaarde van 60% voor de verhouding tussen overheidsschuld en bbp bepaalde.

⁹⁸ Dit bedrag is een maximum. Voor een groot deel is het reële risico beperkt, aangezien het waarborgen betreft van schulden van (eigen) Vlaamse entiteiten.

⁹⁹ Zie VABN-advies 2021/1 van 9 december 2021 over de aanleg van een voorziening voor gestandaardiseerde waarborgen.

¹⁰⁰ Rapport Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer 2022, p. 40 e.v.

¹⁰¹ Rapport Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer 2022, p. 46.

Het Rekenhof stelt vast dat een belangrijk aspect van de uitstaande gewaarborgde schuld niet wordt toegelicht, met name het machtigingsplafond dat aan een bepaalde entiteiten is verleend voor de toekenning van waarborgen. Ten gevolge van de coronapandemie verhoogde in 2020 bijvoorbeeld het maximale bedrag dat Gigarant met haar waarborgen (minstens 1,5 miljoen euro) mag dekken, tot 3 miljard euro. Op 15 november 2022 keurde de Vlaamse Regering in dit kader een waarborguitgifte van 500 miljoen euro goed voor één onderneming. Deze waarborgverplichting blijkt nog niet uit het KSW-rapport - de gewaarborgde schuld van Gigarant daalde in 2022 tot 381,8 miljoen euro – doordat de waarborgovereenkomst met Gigarant pas in 2023 werd ondertekend. Voor kleinere waarborgen (< 1,5 miljoen euro) bevat het jaarlijkse uitgavenbegrotingsdecreet een machtiging met een jaarplafond¹⁰².

Sommige waarborgverplichtingen zijn *niet* rechtstreeks gekoppeld aan uitstaande schulden. Zo treedt de Vlaamse Regering bij de realisatie van de Oosterweelverbinding op in plaats van private verzekeraars voor bouwrisico's die Lantis niet kan laten verzekeren. De Vlaamse Regering verleende daarvoor een waarborg voor maximaal 300 miljoen euro¹⁰³.

De huidige toelichting bij de rekening bevat evenmin informatie over mogelijke waarborgbepalingen in, bijvoorbeeld, pps-contracten. Dergelijke contracten bevatten regelmatig waarborgbepalingen voor toekomstige inkomsten en uitgaven die zijn verbonden aan de pps-constructie. De overheid garandeert de pps-contractant bijvoorbeeld een minimum- inkomstenniveau als ze de toekomstige vraag moeilijk kan inschatten. Als dergelijke (materiële) waarborgbepalingen bestaan, kunnen ze aanleiding geven tot budgettaire risico's en dienen zij te worden gerapporteerd.

Overige verplichtingen

Afhankelijk van de waarschijnlijkheid dat de kosten of uitgaven verbonden aan verplichtingen op balansdatum waarschijnlijk of zeker zijn én in de mate dat het bedrag van de kosten of uitgaven redelijk te schatten is, dienen deze verplichtingen als voorzieningen uitgedrukt te worden in de bedrijfseconomische jaarrekening. Als er geen redelijke kans is op reële uitgaven of als die weinig waarschijnlijk is, worden dergelijke verplichtingen buiten de balans toegelicht in de toelichting bij de bedrijfseconomische jaarrekening. Het koninklijk besluit van 29 april 2019 tot uitvoering van het wetboek van vennootschappen en verenigingen bevat een opsomming van de verplichtingen die daarvoor in aanmerking komen. Verstreckte zekerheden (zoals de vermelde waarborgverplichtingen), hangende geschillen, verplichtingen tot aankoop van (vaste) activa en inpandgeving van activa vormen de belangrijkste categorieën. Informatie daarover verstrekken is belangrijk aangezien er in de toekomst meer of minder belangrijke budgettaire uitgaven uit kunnen voortvloeien.

Het budgettair risico van de hangende geschillen komt in de jaarrekening tot uiting, met name doordat de bedrijfseconomische boekhouding daarvoor voorzieningen bevat. Echter, niet alle hangende geschillen kregen een volledige boekhoudkundige voorziening. Ook toekomstige pensioenverplichtingen overgenomen van De Lijn en de VRT, geven aanleiding tot een voorziening

¹⁰² Art. 29 van het decreet betreffende een waarborgregeling voor kleine en middelgrote ondernemingen. In artikel 24 van het decreet houdende de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2023 werd een plafond van 600 miljoen euro voor 2023 vastgelegd.

¹⁰³ Besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2021 tot toekenning van een waarborg aan BAM NV voor bepaalde verbintenissen en aansprakelijkheden inzake de werken voor de realisatie van de nieuwe Scheldeoeververbindingen. De gewestwaarborg, vermeld in het eerste lid, wordt verstrekt voor de economische levensduur van het project en maximaal voor een bedrag dat jaarlijks wordt vastgelegd in de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap. Het bedrag voor 2023 is vastgelegd in artikel 70 uitgavendecreet begrotingsopmaak 2023.

in de bedrijfseconomische jaarrekening van het ministerie¹⁰⁴, ten belope van 1,2 miljard euro (zie 2.2.2). Daarnaast bleek dat bij de Vlaamse Waterweg eind 2022 tegenover de pensioenverplichtingen bij een verzekeringsinstelling (387,3 miljoen euro) een opgebouwde pensioenreserve stond van 113,3 miljoen euro, zodat niet is voldaan aan het door het WIBP¹⁰⁵ voorgeschreven dekingspercentage van 100%. Mede door bijkomende dotaties zou het tekort aan pensioenreserves kunnen worden aangezuiverd. Gelet op de onzekerheid over de toekomstige financiering, werd voor de verplichting geen voorziening aangelegd bij de Vlaamse Waterweg NV.

Andere categorieën verplichtingen komen bij de entiteiten van de Vlaamse overheid eerder sporadisch en minder frequent voor. Zo namen de instellingen voor hoger onderwijs (universiteiten en hogescholen) hypotheeken, in pand gegeven activa en verplichtingen tot aankoop van vaste activa in hun respectieve jaarrekeningen op onder de rechten en verplichtingen buiten de balans. Op 31 december 2022 bedroeg de boekwaarde van de met een hypotheek bezwaarde activa 162 miljoen euro. De boekwaarde van de in pand gegeven activa bedroeg 65 miljoen euro. Daarnaast bestonden nog enkele financieel kleinere verplichtingen buiten de balans.

Aankoop hernieuwbare energiestatistieken

De 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-eindenergieverbruik sinds 1 januari 2021 niet lager zijn dan 13%. De richtlijn laat toe dat lidstaten een eventueel tekort compenseren door een statistische aankoop bij landen met een overschot ten opzichte van hun hernieuwbare-energie-doelstelling. In België is de productiedoelstelling verdeeld over de verscheidene entiteiten via een *burden sharing* samenwerkingsakkoord. In het kader van dit akkoord moet Vlaanderen, zo nodig, het Vlaams tekort invullen, alsook een aanvullend Vlaams gedeelte voor het Belgisch tekort.

Vlaanderen kocht in 2022 voor 20 miljoen euro hernieuwbare energiestatistieken om zijn 13% voor 2021 te halen. Er zijn indicaties dat er in 2022 een beperkt tekort zal zijn. Op dit ogenblik is het aan te kopen bedrag nog onzeker, aangezien het verbruik voor 2022 pas op het einde van 2023 gekend zal zijn.

Hoewel er strikt genomen geen wettelijk vastgelegde verplichting is om jaarlijks hernieuwbare energiestatistieken aan te kopen, is het wel duidelijk dat de Vlaamse overheid haar verplichting ten aanzien van de Europese richtlijn zal nakomen. Het budgettaire risico dat daaraan gekoppeld is, is afhankelijk van de jaarlijkse productie uit hernieuwbare energiebronnen. Bovendien zijn de exacte cijfers daarover pas met een jaar vertraging beschikbaar. Toch is het belangrijk het Vlaams Parlement op consistente wijze over het bestaan van dit risico – en bij uitbreiding van alle verdragsrechtelijke verplichtingen met potentiële budgettaire implicaties – te informeren.

4.4.4 Impliciete en zekere budgettaire risico's

Voor een overheid kan worden gesproken van *impliciete* budgettaire risico's als nog geen wettelijke of juridische verplichting of schuld bestaat, maar wel een duidelijke verwachting dat die er in de toekomst zullen komen. Een budgettair risico is *zeker* en vormt een feitelijke verplichting als toekomstige betalingen vaststaan op grond van lopende gebeurtenissen of beleidsbeslissingen.

¹⁰⁴ Meer toelichting is opgenomen in het jaarverslag 2022 van de Vlaamse Gemeenschap. Financieel rapport bij de algemene rekeningen 2022.

¹⁰⁵ Wet betreffende het toezicht op de instellingen voor bedrijfspensioenvoorzieningen.

De onderstaande alinea's lichten enkele grote impliciete en zekere risico's voor de Vlaamse overheid verder toe. Over deze groep engagementen rapporteert de Vlaamse Regering nog niet bij de rekeningaflegging. Het Rekenhof meent dat een toelichting die gekoppeld is aan de jaarrekening, een beter inzicht zou geven in de financiële toestand van de overheid op middellange of lange termijn.

Tabel 25 – Voorbeelden van impliciete, zekere verplichtingen

Impliciete, zekere verplichtingen	Totaal bedrag	Actueel rapporteringskanaal
Grote investeringen	19 miljard euro	Basisrapport grote projecten en programma's Verslag over uitvoering Toekomstverbond voor bereikbaarheid en leefbaarheid Voortgangsrapportage WADR in Commissie MOW
Lange-termijnengagementen en beleidsplannen	8,2 tot 36,9 miljard euro	Beleidsplannen en beslissingen van de Vlaamse Regering
EU-subsidies	Niet uit bestaande informatie af te leiden	Algemene rekening + bijlage orde- en thesaurierekeningen

Geplande grote investeringen

De informatie over deze toekomstige uitgaven ontbreekt op het moment van de rekeningindiening. Voor een volledig en getrouw beeld dient de toelichting bij de rekening de verplichtingen te vermelden die *niet* in de balans voorkomen¹⁰⁶.

Het basisrapport grote projecten¹⁰⁷ en programma's geeft een omvattend beeld van de belangrijkste lopende investeringsprojecten, met uitzondering van de projecten uit het relanceplan Vlaamse Veerkracht, de werken aan de Brusselse Ring en die van het Toekomstverbond, waarover afzonderlijke rapporteringen bestaan. Zodra er een voorkeursalternatief is, neemt dat Vlaamsbrede rapport de grote projecten en programma's op. Voor projecten die nog in onderzoek zijn, bevat het een indicatieve lijst. Gelet op de vaak meerjarige voorbereiding van infrastructuurprojecten, is een overzicht zoals dit rapport noodzakelijk. Het rapport verstrekt informatie over de projecten die in uitwerking of in uitvoering zijn, maar maakt – behalve voor de lopende beschikbaarheidsvergoedingen – geen koppeling met de meerjarenraming, het geïntegreerd investeringsprogramma (GIP), de begrotings- en beleidstoelichting (BBT) of de toekomstige beleidsruimte.

De budgettaire informatie in het basisrapport beperkt zich tot een (ruwe) inschatting van de totale investeringskosten van een groot project of programma. Daaruit blijkt een toekomstige budgettaire impact van 5,4 miljard euro¹⁰⁸. Uiteraard blijven de Oosterweelwerken de belangrijkste investeringswerken in de komende jaren. Zoals het Rekenhof in zijn controleverslag van 27 maart 2023 bij de derde financiële voortgangsrapportage over het Toekomstverbond heeft gesteld, zijn

¹⁰⁶ Zie art 3:2 van het KB van 29 april 2019 tot uitvoering van het WVV.

¹⁰⁷ Een groot project heeft een investeringswaarde van ten minste 100 miljoen euro als het om werken gaat, en 20 miljoen euro als het om leveringen of diensten gaat, telkens exclusief btw.

¹⁰⁸ Voornamelijk extra containercapaciteit Antwerpen (2,1 miljard euro) en de nieuwe sluis in Zeebrugge (2,0 miljard euro). Het Rekenhof heeft deze ramingen niet gecontroleerd in het kader van dit rekeningenrapport.

er nog 5,8 miljard euro investeringen geraamd¹⁰⁹. Het programma Werken aan de Ring omvat een totale investering van meer dan 4 miljard euro¹¹⁰.

Het *indicatief* overzicht van toekomstige projecten – dat zijn de projecten waarvoor weliswaar al een principiële beslissing is genomen, maar waarvoor de scope nog niet (volledig) vastligt – bedraagt ruw geschat 3,25 miljard euro projecten in de periode tot 2030¹¹¹.

Een betere afstemming tussen de bestaande rapporten is aangewezen. Zo kan, enerzijds, een meer omvattende indicatie worden gegeven van de projecten die zich in de verkennende fase bevinden. Anderzijds kunnen voorlopige kostenramingen van de projecten die zich in een uitwerkings- of uitvoeringsfase bevinden, in de tijd worden afgezet tegen de mogelijkheden uit de meerjarenraming en de alternatieve financieringsmogelijkheden binnen een genormeed lange-termijnbegrotingstraject van de Vlaamse Gemeenschap. Dat kan op indicatieve wijze inzicht bieden in en richting geven aan een realistische spreiding en prioriteitstelling voor de studie, bouw en financiering van infrastructuurprojecten. Ook in de verkennende studiefase, waarin wordt bekeken welke infrastructuurbehoeften kunnen worden gerealiseerd, is prioritering aangewezen.

Het Rekenhof beveelt daarom aan, naar analogie met het MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (Nederland)), voor de opeenvolgende fasen van een project algemene spelregels voor informatie en financiering af te spreken met alle betrokken Vlaamse overheidsdiensten en lokale overheden. Een samenvattende publicatie van de uitvoeringsmonitoring van het GIP zou de beleids- en begrotingstoelichting bij de begrotingsuitvoering kunnen versterken op het vlak van de verantwoording van het ingezette overheidsgeld.

Ook de universiteiten en hogescholen hebben belangrijke investeringsplannen voor de komende jaren. Zo moeten de universiteiten, volgens artikel III.51 van de codex Hoger Onderwijs, voor een tijdvak van ten minste vijf jaar een investeringsplan vaststellen, dat het voorgenomen universitair investeringsbeleid voor het tijdvak moet bevatten. De universiteiten moeten de financiële gevolgen ramen in de begroting. Universiteiten (art. IV.13) en hogescholen (art. IV.22) moeten een meerjarenbegroting opstellen voor de komende vijf begrotingsjaren, die rekening houdt met het investeringsbeleid. Het Rekenhof bekwam de investeringsplannen voor de periode 2023-2027 van de voorzitter van het college van regeringscommissarissen. Daaruit blijkt dat de universiteiten en hogescholen respectievelijk ongeveer 1,3 en 0,9 miljard euro investeringen plannen die ze vooral met eigen middelen zullen financieren. Ook bij de hogescholen zijn de eigen middelen de voornaamste financieringsbron. Universiteiten én hogescholen voorzien daarbuiten respectievelijk ook 20% en 12% financiering door subsidiëring (ongeveer 366 miljoen euro).

De meeste grote investeringen situeren zich op het vlak van mobiliteit en onderwijs, maar de Vlaamse Regering neemt ook investeringsbeslissingen met een belangrijke budgettaire impact in andere domeinen. Zo ging zij op 21 april 2023 akkoord met 130 miljoen euro geactualiseerde projectkosten voor de nieuwbouw bij het Museum van Hedendaagse Kunst in Antwerpen. Het

¹⁰⁹ Exclusief overige verbonden investeringen, o.m. de Leefbaarheidsprojecten, Haventracé en Modal Shift Vlaamse Overheid. De hoofdwerken van de Oosterweelverbinding zijn op de linkeroever in uitvoering en worden op de rechteroever opgestart. Lantis heeft het grootste gedeelte van de investeringsverbintenissen reeds in zijn begroting vastgelegd.

¹¹⁰ Voortgangsrapportage WADR, Commissie MOW, 26 januari 2023. De investeringen aan de weginfrastructuur van de Ring zelf worden geraamd op 2,5 miljard euro. De overige investeringen zijn o.a. bestemd voor leef- en woonkwaliteit langsheen de Ring.

¹¹¹ Basisrapport van de Vlaamse Regering over grote projecten en programma's 2022, Indicatief overzicht toekomstige projecten, p. 13 e.v.

nieuwbouwproject voor het VRT-gebouw zou op budgettair vlak autofinancierend zijn dankzij de verkoop van de grond en het huidige gebouw aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en besparingen op de investeringen en afschrijvingen en, na de verhuizing in 2026, op de werkingskosten. De totale investeringskosten zijn geraamd op 355 miljoen euro (waarvan 180,7 miljoen euro voor de bouwkosten). Volgens de situatie in april 2023 zou er een tekort van 22 miljoen euro zijn, en dus geen volledige autofinanciering.

Lange-termijnengagements van de Vlaamse Regering

De Vlaamse Regering ontwikkelt permanent een overheidsbeleid als antwoord op maatschappelijke problemen. Dat is een proces dat verschillende fases omvat, waaronder de afweging van verschillende beleidsinstrumenten. Dikwijls zal het hele proces – soms na een lange uitweringsperiode – uitmonden in een beleidsplan waarin de overheid het beleid *bepaalt*. De Vlaamse Regering zal op zo'n moment politieke overeenstemming zoeken, een keuze maken uit de beschikbare mogelijkheden en een beleidsplan of beleidskader officieel goedkeuren.

In een volgende fase zal zij het beleid ook moeten uitvoeren en in de praktijk brengen. Daarbij rijst de vraag in welke mate zij zicht heeft op de financiële middelen die nodig zijn voor de uitvoering van de gekozen beleidsinstrumenten, en op de budgettaire impact ervan in de toekomst. Een budgettair risico ontstaat doordat de ramingen van de budgettaire impact meestal vaag of ruw zijn, zich pas zullen manifesteren in de toekomst en bovendien gespreid zijn over een middellange tot zeer lange periode. De VCO legt de Vlaamse Regering op dit moment niet op deze ramingen in de boekhouding of de algemene rekening op te nemen. Hoewel de Vlaamse Regering met de goedkeuring van een lange-termijnbeleidsplan een vaststaand engagement aangaat of een budget vooropstelt, vertaalt dat zich dus niet in een boekhoudkundige vastlegging van verbintenissen, aangezien een beleidsplan nog geen juridische verbintenis inhoudt.

De budgettaire risico's die zijn verbonden aan dergelijke beslissingen, beleidsplannen of -kaders van de Vlaamse Regering verschillen uiteraard sterk naargelang hun inhoudelijke aard en reikwijdte. De onderstaande engagements illustreren deze budgettaire risico's.

Programmatorische Aanpak Stikstof

Het voorbije jaar ging veel aandacht naar de beslissingen van de Vlaamse Regering in het kader van de programmatorische aanpak van stikstof (PAS). In februari 2022 bereikte de Vlaamse Regering een akkoord over de PAS (conceptnota) met bijkomende maatregelen en maatwerkgebieden om de uitstoot van bepaalde gassen en de neerslag ervan sterk terug te dringen, bovenop het al besliste luchtbeleidsplan 2030. Deze nota was de basis voor het ontwerp van de definitieve PAS en werd in openbaar onderzoek gebracht. Dat resulteerde op 5 maart 2023 in een conceptnota *aanpassing ontwerp-PAS*¹¹². De Vlaamse Regering voorziet in een flankerend beleid, wat inhoudt dat zij de middelen zal inzetten zowel binnen de bevoegdheden van de Vlaamse minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw, als van de minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme. De voorziene maatregelen gaan gepaard met een (sociaal) flankerend beleid met een budgettaire impact van 3,6 miljard euro voor de periode 2022-2030, waarvan de volgende Vlaamse Regering 2,1 miljard euro dient toe te wijzen¹¹³. Gelet op de

¹¹² Conceptnota PAS: aanpassingen ontwerp-PAS na openbaar onderzoek.

¹¹³ VR 2023 1003 DOC.0250/1, PAS-provisie nieuwe legislatuur(1,8 miljard euro) en nieuw budget voor innovatie in de landbouw (295 miljoen euro).

aanpassing van het flankerend beleid in maart 2023 en de nog plaats te vinden omzetting van het definitief vastgesteld programma in regelgeving, is de budgettaire raming moeilijk en onvolledig.

Stroomgebiedbeheerplan

In het Stroomgebiedbeheerplan 2022-2027 voor Schelde en Maas staat het bedrag aan investeringen dat nodig is om de waterlopen in goede staat te brengen. De plannen bevatten maatregelen en acties voor een verbetering van het grondwater en het oppervlaktewater, en voor de bescherming tegen overstromingen en droogte. De Vlaamse Regering keurde dit plan goed op 1 juli 2022, evenwel met een voorbehoud voor de vermelde investeringsbedragen en timing. Uit het beheerplan blijken meerkosten qua investeringen en operationele kosten. De totale investeringsmeerkosten (exclusief de jaarlijkse operationele meerkosten) voor de planperiode zijn geraamd op 2,2 miljard euro¹¹⁴.

Bosuitbreidingsplan

Het regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2019-2024 vermeldt een bosuitbreidingsdoelstelling van 4.000 hectaren extra bos in 2024 en 10.000 hectaren in 2030. Om dat doel te bereiken werd de *bosalliantie* in het leven geroepen: een samenwerking tussen de Vlaamse overheid, natuurverenigingen, lokale besturen, private eigenaars en bedrijven. Van het extra bos nemen de Vlaamse overheid en de lokale besturen de helft voor hun rekening. De andere helft moet komen van natuurverenigingen en private eigenaars. De minister voorzag met haar bosuitbreidingsplan voor 2020-2024 in 121 miljoen euro middelen, vooral bestemd voor aankoopsubsidies, bebossingssubsidies, eigen aankoop te bebossen grond, enz. Alleen al door de aanwezigheid van talrijke exogene factoren is het niet eenvoudig de vereiste middelen voor de uitvoering van het bosuitbreidingsplan na 2024 te ramen.

Bouwshift

Met de bouwshift beoogt de Vlaamse Regering de bijkomende ruimte-inname te doen afnemen en stoppen tegen 2040. Alle woonreservegebieden worden onder een zogenoemde stolp geplaatst, waaronder in principe niet meer gebouwd mag worden. De lokale besturen beschikken over enkele mogelijkheden, inclusief de mogelijkheid tot herbestemming. In dat geval staat het lokaal bestuur in voor de betaling van de planschade. De herbestemde grond wordt volledig vergoed tegen de geïndexeerde aankoopprijs, wat een grote financiële impact heeft op de lokale besturen. Om daaraan tegemoet te komen, voorziet het regeerakkoord erin dat het klimaatfonds kan worden aangesproken voor de financiering van een flankerend beleid bij de implementatie van de bouwshift.

Het programmadecreet bij het begrotingsontwerp 2023 heeft onder meer met dit doel de DAB BRV-Fonds¹¹⁵ opgericht. De DAB BRV-fonds zou jaarlijks gestijfd worden met 100 miljoen euro vanuit het klimaatfonds (begrensd). Die middelen zouden vervolgens intern voor 95% doorstromen (95 miljoen euro) naar het Agentschap Binnenlands bestuur (Lokaal Bouwshiftfonds) voor de ondersteuning van de lokale besturen bij de herbestemmingen.

¹¹⁴ De investeringskosten voor de planperiode worden geraamd op 4,7 miljard euro.

¹¹⁵ Beleidsplan Ruimte Vlaanderen-Fonds.

Het risico bestaat echter dat deze financiële ondersteuning ontoereikend zal zijn voor de lokale besturen. De ramingen van de totale kostprijs situeren zich naargelang de beleidskeuzes tussen de 2,3 en 31 miljard euro¹¹⁶, zodat de besturen mogelijk niet zullen herbestemmen. In de gevallen waarin de lokale besturen niet beslissen, zal de Vlaamse Regering in 2040 de herbestemming zelf bepalen en de vergoedingen voor planschade voor haar rekening nemen. Het budgettaire risico voor de Vlaamse overheid kan momenteel niet ingeschat worden, maar de kans is groot dat dit aanzienlijk zal zijn.

Actieplan Asbestafbouw

In 2018 keurde de Vlaamse Regering het voorstel van een actieplan voor asbestafbouw goed. Daarmee wil zij Vlaanderen tegen 2040 asbestveilig maken. Het actieplan bevat verscheidene maatregelen op het vlak van inventarisatie, verwijdering, beheer en verboden handelingen. Het voorziet in ondersteunende maatregelen (gratis inventarisatie, opleidingen, ondersteuning van asbestverwijdering,...) voor zorginstellingen, particulieren (via de lokale besturen), land- en tuinbouwers, lokale besturen, jeugdverenigingen en bedrijven, en in premies via de netbeheerders. Het actieplan werd echter goedgekeurd zonder middelenluik en was afhankelijk van ad hoc middelen en toelagen. In 2021 en 2022 werd in bijkomende middelen voorzien via de relance, waardoor het totaal beschikbaar budget voor de periode 2018-2022 en een gedeelte van 2017 77,4 miljoen euro bedroeg¹¹⁷. De effectieve realisatie loopt nog tot 2026.

Volgens de opvolgingsnota aan de Vlaamse Regering van 21 december 2022 is de huidige context niet meer vergelijkbaar met die tijdens de start van het actieplan in 2018. De OVAM dient de Vlaamse Regering in 2023 een pakket bijsturende maatregelen voor te stellen in de vorm van een actieplan voor asbestafbouw 2.0, met een actueel, verbeterd en meer effectief instrumentarium om tegen 2040 een asbestveilig Vlaanderen te realiseren. Door de voorziene bijsturing en het uitblijven van een concreet financieel engagement inzake het asbestactieplan 2.0 kan momenteel de toekomstige impact niet ingeschat worden.

Vlaams Energie en Klimaatplan 2021-2030 (VEKP)

Op 12 mei 2023 heeft de Vlaamse Regering de actualisering van het Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030 goedgekeurd, *met dien verstande dat die beslissing geen enkel financieel of budgettair engagement inhoudt*. Die actualisatie van het VEKP moet worden gezien als de Vlaamse bijdrage tot de actualisatie van het nationale plan.

De acties in het VEKP zijn al voorgelegd aan de Vlaamse Regering in een aparte nota, die de budgettaire impact heeft beschreven, of worden in de toekomst voorgelegd aan de Vlaamse Regering, waarbij hun eventuele budgettaire impact nog zal worden begroot. Deze visienota impliceert dus geen financieel of budgettair engagement.

Om de evolutie van de broeikasgasemissies en de voortgang van de doelstellingen en maatregelen uit het VEKP op te volgen, zal jaarlijks in oktober een VEKP-voortgangsrapport aan de Vlaamse Regering worden voorgelegd (met onder meer een reeks kernindicatoren).

¹¹⁶ Verslag van de hoorzitting namens de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie over het eindrapport van de taskforce Bouwshift, 1255 (2021-2022), nr. 1.

¹¹⁷ Excl. netbeheerders – aansluiting bij bestaande isolatiepremie VV001-003/VEKA.

Het Rekenhof beaamt dat de budgettaire impact inzake klimaatverandering in het algemeen zeer moeilijk te becijferen is, deels door het ontbreken van concrete beslissingen. Aangezien het VEKP een zekere, toekomstige uitdaging vormt, dient het echter altijd bij een informatieverstrekking over toekomstige budgettaire risico's betrokken te worden.

Europese gelden

Langs verschillende entiteiten van de Vlaamse overheid transiteren Europese subsidies naar hun eindbegunstigden. De entiteiten van de Vlaamse overheid zijn daarbij enkel doorgeefluik. De subsidies worden niet aangerekend op de middelen- of uitgavenbegroting en hebben bijgevolg geen impact op het begrotingsresultaat of het vorderingensaldo¹¹⁸. De verrichtingen worden in principe aangerekend buiten de begroting, op een zogenaamde orderekening of ordeartikel. De eventuele Vlaamse cofinanciering komt wel tot uiting door aanrekening op de begroting en heeft een impact op het resultaat.

Op vraag van het Rekenhof heeft de algemene rekening 2022 van het ministerie in een afzonderlijke bijlage het Vlaams Parlement voor het eerst informatie verstrekt over deze stromen. Die informatie staat in een overzichtsrapportering over de verrichtingen op thesaurie- en orderekeningen. Voor de Europese gelden geeft de rapportering per ordeartikel de beginbalans, de in- en uitgaande stromen en de eindbalans op 31 december 2022 weer. Deze rapportering brengt toegevoegde waarde, maar nog geen volledig beeld van de budgettaire impact van de Europese gelden. Zij geeft bijvoorbeeld geen inzicht in het maximale bedragen waarop Vlaanderen aanspraak kan maken of hoeveel Vlaamse middelen of cofinanciering de komende jaren daaraan zal of moet worden gekoppeld. Als daarbij aansluitend een cumulatieve toestand wordt opgemaakt van de uitgaven die al plaatsvonden, en de engagementen die al zijn aangegaan, zou ook in beeld kunnen worden gebracht hoeveel nog beschikbaar is voor welke programma's of doelstellingen.

Voor het EFRO Vlaanderen bedraagt de totale Europese bijdrage bijvoorbeeld 276,1 miljoen euro. Daar staat 320,3 miljoen euro nationale cofinanciering tegenover, waarvan 224,2 miljoen euro overheidssteun en 96,1 miljoen euro private middelen. De Vlaamse cofinanciering valt dus onder het deel nationale overheidssteun, net als de provinciale en lokale cofinanciering. Een exact bedrag van Vlaamse cofinanciering is volgens het agentschap Innoveren en Ondernemen niet beschikbaar.

4.4.5 Impliciete en voorwaardelijke budgettaire risico's

De voorwaardelijke impliciete budgettaire risico's onderscheiden zich van de vorige categorie door dat de uitgave of betaling ervoor in de toekomst afhangt van beleidsbeslissingen van de Vlaamse overheid of van het zich voordoen van gebeurtenissen of feiten. De engagementen van de Vlaamse overheid zijn in dit kader meestal niet zo duidelijk. Dikwijls komen zij neer op een morele verplichting voor de overheid die vooral de verwachtingen van de bevolking weerspiegelt¹¹⁹. De budgettaire impact inschatten is meestal moeilijk. Die kan nochtans aanzienlijk zijn. De gebeurtenissen zijn vaak onvoorspelbaar (bijvoorbeeld de ontdekking van vervuiling, natuurrampen,...) en de overheid zal zich niet altijd voldoende hebben voorbereid.

¹¹⁸ Als een entiteit van de Vlaamse overheid zelf eindbegunstigde is van de Europese gelden, worden die wel aangerekend op de begroting.

¹¹⁹ Polackova Hanna, Government contingent liabilities: a hidden risk to fiscal stability, The World Bank (Policy Research Working Papers, nov 1999).

Tabel 26 – Voorbeelden van impliciete, voorwaardelijke verplichtingen

Impliciete, voorwaardelijke verplichtingen	Totaal bedrag	Actueel rapporteringskanaal
Wachlijsten	Vb: Schoolinfrastructuur 4,2 miljard euro, onroerend erfgoed 192,3 miljoen euro,...	Jaarverslag AGION Gedeeltelijk in BBT-BU en in VO 6.14
Grote onderhoudswerken	119,6 miljoen euro enkel voor snelwegen	Rapport onderhoudsprogramma snelwegen
Bodemsanering	Nog niet geïnventariseerd	Rapport OVAM
Opkoop groenestroomcertificaten	Afhankelijk van markt	Summiere vermelding in BBT-BU
Onverdeelde ontvangsten en uitgaven	319 miljoen euro mogelijke uitgaven, 816 miljoen euro mogelijke ontvangsten	Bijlage bij Volume 6.14 BBT

Wachlijsten

In zijn vorige twee rekeningenrapporten ging het Rekenhof uitgebreid in op de problematiek van de wachtlijsten. Het lichtte daarin toe dat het begrip verschillende ladingen dekt. Door grote dienstverleningsnoden, gecombineerd met een tekort aan middelen, kampen diverse beleidsdomeinen met wachtlijsten. Sommige sectoren, zoals de sociale huisvesting of erfgoedpremies, kennen een wachtlijst in de klassieke zin van het woord, waarbij mensen recht hebben op een bepaalde overheidsdienst, maar door de beperkte middelen geregistreerd worden als wachtend op die dienst. In andere sectoren, zoals de woonzorgcentra, is dan weer sprake van een vooraf vastgestelde programmering, die in functie van de beschikbare middelen ingevuld wordt. In meer of mindere mate is het de maatschappelijke verwachting dat de overheid deze wachtlijsten probeert op te lossen.

Wachtlijst schoolinfrastructuur

Een voorbeeld van een wachtlijst en een maatschappelijk probleem waartegenover geen vaststaand budgettair risico staat, betreft het tekort aan schoolinfrastructuur en het verouderd scholenpatrimonium waar Vlaanderen al decennialang mee kampt, ondanks de vele budgettaire inspanningen. Ook in het huidige regeerakkoord stelde de Vlaamse Regering dat ze elk kind een kwaliteitsvolle plaats in het onderwijs wil garanderen. De problematiek situeert zich zowel in de gesubsidieerde onderwijssector als in het gemeenschapsonderwijs.

Inrichtende machten of schoolbesturen die in de gesubsidieerde onderwijssector een nieuwbouw of verbouwingswerken aan een bestaand gebouw willen laten uitvoeren, kunnen bij het AGION een aanvraag tot subsidiëring indienen¹²⁰. Het AGION werkt voor de afhandeling van de subsidieaanvragen met een wachtlijst wegens de beperkte middelen. Voor de goedkeuring van de aanvragen van het gesubsidieerd vrij onderwijs volgt het de chronologie van de wachtlijst. De wachtlijst bundelt alle subsidieaanvragen van inrichtende machten en scholen. Het totale

¹²⁰ Scholen kunnen voor de niet gesubsidieerde 30 of 40% leningen aangaan die, als ze voldoen aan bepaalde voorwaarden, gewaarborgd worden door de Vlaamse Gemeenschap.

geraamde subsidiebedrag voor deze wachtlijst groeide ondanks tal van beleidsinitiatieven gestaag van 253 miljoen euro in 1996 tot 4,2 miljard euro begin 2023.

Bij gebrek aan vastleggingskredieten (VAK) in de begroting wachten de dossiers op de wachtlijst op vastlegging. Voor de subsidie-uitbetalingen met vereffeningskredieten tijdens of na de werken die volgen op de vastlegging, is het AGION afhankelijk van de instroom van de facturen van de goedgekeurde werken. Anders dan voor de VAK, bestaat voor de VEK geen wachtlijst: de subsidie wordt binnen een termijn van dertig dagen (of zestig dagen voor een eindafrekening) uitbetaald.

Wachtlijst onroerend erfgoed

In de afgelopen jaren is een belangrijke achterstand ontstaan in de verwerking en uitbetaling van subsidiedossiers voor de restauratie en het onderhoud van beschermd erfgoed. Eind december 2022 stonden 308 dossiers op de wachtlijst, voor in totaal 192,3 miljoen euro. De bijlage met betrekking tot VO6.14 bij de bedrijfseconomische jaarrekening vermeldt deze ontvankelijk verklaarde subsidieaanvragen terecht als nog niet onder de vastleggingen opgenomen bedragen.

Grote onderhoudswerken

De investeringen van de Vlaamse overheid zorgen niet alleen voor een initieel budgettair risico op het moment van de realisatie van de investeringen, maar impliceren in veel gevallen ook structureel onderhoud in de daaropvolgende jaren om de kwaliteit en waarde van de investeringen op peil te houden. Ook daar concentreren belangrijke kosten zich in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken.

Met het oog op de kosten voor grote herstellings- of onderhoudswerken worden in de bedrijfseconomische boekhouding voorzieningen gevormd. Zo kunnen de onderhoudskosten worden gespreid over de periode waarin de activa worden gebruikt. De Vlaamse overheid heeft vooralsnog geen dergelijke voorzieningen in de rekening van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap aangelegd. Onderhoudskosten zijn voor een groot deel operationele kosten, die jaarlijks als lopende uitgaven een budgettaire impact hebben. Een budgettair risico ontstaat echter als het onderhoud niet tijdig plaatsvindt en uitmondt in een onderhoudsachterstand. De bijhorende toekomstige verplichtingen zijn dan niet zichtbaar in de rekeningen of toelichtingen. Het is daarom belangrijk te bepalen of de reguliere onderhoudsbudgetten volstaan om een achterstand te voorkomen of weg te werken.

De afdeling Wegenbouwkunde meet toestand van de autosnelwegen jaarlijks op. Zij heeft die toestand tot en met 2020 ook budgettair uitgedrukt in haar rapport *Onderhoudsprogramma Snelwegen*. Dat rapport is echter niet verschenen in 2021 of 2022. Het bevat ook geen informatie over de toestand van gewestwegen en fietspaden. Voor andere infrastructuurwerken bestaat geen becijferd rapport over het onderhoud.

Het Agentschap Wegen en Verkeer ging voor de waardebepaling van de wegen en fietspaden uit van een nieuwbouwwaarde (of vervangingswaarde), die het afhankelijk van de vastgestelde schade heeft gecorrigeerd tot een netto-restwaarde. Het boekhoudkantoor heeft alleen die netto-restwaarde in de herwerkte beginbalans ingeboekt. Daardoor gaat een deel van de informatie verloren en komt de werkelijke toestand van de wegeninfrastructuur onvoldoende tot uiting in de boekhouding. Het Rekenhof raadt aan de nieuwbouwwaarde als aanschaffingswaarde te boe-

ken en die te corrigeren met een waardevermindering voor schade en slijtage om tot een correcte netto-restwaarde te komen. Dat biedt meer inzicht in de toestand van de weginfrastructuur. De afdeling Wegenbouwkunde raamt de onderhoudsachterstand zelf lager dan het verschil tussen nieuwbouwwaarde en restwaarde.

Het budgettaire risico hangt af van de beleidskeuzes die de Vlaamse overheid op het vlak van onderhoud maakt: welk kwaliteitsniveau zij nastreeft en hoe snel zij de achterstand wil wegwerken. Het rapport uit 2020 raamde de achterstand op 119,6 miljoen euro bovenop de jaarlijkse onderhoudsuitgaven. Recentere ramingen ontbreken.

Over het onderhoud aan gebouwen van de Vlaamse overheid biedt de algemene rekening weinig informatie. De vastgoedwijzer uit 2021 leert dat de Vlaamse overheid in België over 2.754 gebouwen beschikt waarvan het eigendomsrecht is ingevuld¹²¹. De balans toont dat de gebouwen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap zijn gewaardeerd op 156,3 miljoen euro. Alle onderhoud- en herstellingsfacturen zijn aan deze gebouwen toegevoegd (geactiveerd) en onmiddellijk afgeschreven voor de al verlopen levensduur. Voorzieningen voor toekomstig onderhoud of grote herstellingswerken ontbreken ook daar. De algemene rekening biedt het Vlaams Parlement bijgevolg geen inzicht in de mogelijke toekomstige onderhoudskosten en de daaraan verbonden budgettaire risico's. Mogelijk is deze informatie wel beschikbaar bij het facilitair bedrijf in zijn hoedanigheid van gebouwbeheerder¹²², maar het Rekenhof heeft dat in dit kader niet verder onderzocht en het heeft zich tot op heden niet vertaald in de algemene rekening.

Sanering bodemverontreinigingen

Een van de doelstellingen van het Vlaamse bodembeleid is om vóór 2036 te kunnen starten met de sanering van alle (historische) verontreinigde gronden in Vlaanderen. Daartoe moeten eerst de risicogronden geïnventariseerd zijn, zowel de historische, als die met actieve risico-inrichtingen. In het jaarlijkse verslag aan het Vlaams Parlement over de uitvoering van het bodemdecreet, rapporteert de OVAM onder meer over de voortgang van de aanpak van de risicogronden. Uit het recentste verslag over 2021 blijkt dat een eerste oriënterend bodemonderzoek voor 56%¹²³ van het geschatte aantal risicogronden (85.000) is afgerond.

Bij een bodemverontreiniging is het de taak van de saneringsplichtige (de exploitant, de gebruiker of de eigenaar) de onderzoeken en saneringen te laten uitvoeren. De betaling ervan is de plicht van de vervuiler (saneringsaansprakelijke). Het bodemdecreet voorziet echter in een divers aantal gevallen waarin de Vlaamse overheid – in casu de OVAM – ambtshalve kan optreden. Tot een ambtshalve tussenkomst wordt alleen beslist met een juridische grondslag of in het kader van een projectmatige aanpak.

Actueel zijn 1.957 dossiers in diverse fasen bij de OVAM in behandeling. De financiering van de verscheidene fasen van het ambtshalve optreden geschiedt binnen de perken van de kredieten die het Minafonds en het Bodembeschermingsfonds ter beschikking stellen. Dossiers waar het bodemonderzoek of het bodemsaneringsproject nog niet is afgerond, zijn heel moeilijk te ramen. De bedoeling van een bodemsaneringsproject is juist de mogelijke saneringstechnieken en de saneringsdoelen vast te stellen. Daarbij zijn enorme verschillen in kostprijs mogelijk, afhankelijk

¹²¹ Waarvan 2.002 gebouwen in eigendom van een entiteit van de Vlaamse overheid. In het buitenland zijn er vier eigendommen.

¹²² Opmaken meerjarenonderhoudsplan, renovatieplan,...

¹²³ Boomstructuur pagina 16 - Verslag over de uitvoering van het bodemdecreet voor het jaar 2021.

van de gekozen techniek. Andere factoren die meespelen zijn de mogelijke afstemming met een herontwikkelproject, de verschillen tussen raming en gegunde bedragen, de keuze voor een raamcontract of een apart bestek ... Voor 2023 worden de kosten voor het ambtshalve optreden onder voorbehoud geraamd op 26,9 miljoen euro; voor 2024 indicatief op 46,5 miljoen euro.

De saneringen van bodemverontreinigingen vormen een toekomstig budgettair risico. Al sinds 2011 is sprake van een impliciet risico, aangezien de Vlaamse Regering toen al wilde dat de sanering van alle historische bodemverontreinigingen die een ernstige bedreiging vormen, uiterlijk in 2036 van start zouden gaan (saneringsdoelstelling 2036)¹²⁴. In de dossiers met een juridische grondslag of in overeenkomsten met een saneringsbeslissing heeft het impliciete karakter zich vertaald in een expliciet budgettair risico. Het Rekenhof kon in het kader van dit rapport daarvoor geen benaderende budgettaire impact berekenen.

Conform artikel 174 van het decreet betreffende de bodemsanering en de bodembescherming, rapporteert de OVAM jaarlijks op degelijke wijze over de uitvoering van het bodemdecreet. Een omvattend zicht op de toekomstige, noodzakelijke ambtshalve saneringen is echter niet voorhanden. Bovendien is er tot op heden geen enkele band met de algemene rekening van het Ministerie van de Vlaamse gemeenschap.

Groenestroomcertificaten

Het budgettair risico van de groenestroomcertificaten wordt initieel gedragen door de netbeheerder (Fluvius), maar finaal door elke Vlaamse burger en elke onderneming die is aangesloten op het elektriciteitsnetwerk. Immers, groenestroomcertificaten of warmtekrachtcertificaten (GSC/WKC) opkopen is een openbaredienstverplichting. Dat betekent dat de netbeheerders wettelijk verplicht zijn GSC/WKC aan te kopen bij de inleverende partij tegen een vooraf bepaalde prijs. De netbeheerders kunnen de ingeleverde GSC/WKC op hun beurt doorverkopen aan elektriciteitsproducenten tegen een marktprijs. Zij rekenen de (meer)kosten van deze operatie door in de nettarieven, die uiteindelijk terechtkomen in de elektriciteitsfactuur van iedere Vlaamse burger of elke onderneming die is aangesloten op het elektriciteitsnetwerk¹²⁵.

Op basis van artikel 8.4.1. van het energiedecreet heeft de Vlaamse overheid geen enkele rechtstreekse verplichting om de kosten voor de opkoop van de groenestroomcertificaten te dragen. Zij kan wel opteren de netbeheerders financieel te ondersteunen als de middelen uit het energiefonds dat toelaten, bijvoorbeeld door certificaten bij de netbeheerders op te kopen. De Vlaamse overheid kan op die manier ingrijpen in het certificatenoverschot (door zich te focussen op de opkoop van een bepaald aantal GSC/WKC) of in de nettarieven (door alleen te focussen op een financiële transfer naar de netbeheerder en door, bijvoorbeeld, minder certificaten op te kopen, maar tegen een hogere prijs per certificaat).

In de periode tot en met 2021 richtte de Vlaamse overheid zich vooral op het beheersen van het certificatenoverschot. Zo kocht zij (een groot aantal) certificaten op tegen een prijs van 93 euro per certificaat. In 2022 werd de regelgeving aangepast, waardoor de Vlaamse overheid ook certificaten kon opkopen tegen 450 euro per certificaat. Daardoor haalde zij in 2022 relatief minder certificaten uit de markt, maar wel tegen een hogere prijs per certificaat, om in te grijpen op de nettarieven en niet om certificatenoverschot onder controle te houden.

¹²⁴ Vlaams Milieubeleidsplan 2011-2015 (Mina-plan 4) (beslissing van de Vlaamse Regering d.d. 27 mei 2011).

¹²⁵ Voor meer toelichting zie ook Rekeningenrapport 2021, punt 4.6.2 - Groenestroomcertificaten.

De Vlaamse overheid bepaalt jaarlijks hoeveel geld uit het energiefonds kan worden vrijgemaakt voor de opkoop van groenestroomcertificaten en warmtekrachtcertificaten bij de netbeheerders. Dat bedrag is volatiel.

Onverdeelde ontvangsten en uitgaven

Het Rekenhof wijst erop dat er tot nu toe geen samenwerkingsakkoord is tussen de federale overheid en de Gemeenschappen en Gewesten over de verdeling van de Europese bijdrage inzake recyclage van afval uit kunststof (149,0 miljoen euro voor 2023) en de door de federale overheid verwachte terugstortingen als aandeel van de deelstaattentiteiten in de uitgaven voor vaccinatie (170,0 miljoen euro).

Hetzelfde geldt voor de verdeling van de ontvangsten van de 5G-licenties (19,5 miljoen euro), de emissiehandel (307,1 miljoen euro) en de terugvordering van de onterechte inhouding op de dotaties aan de Vlaamse Gemeenschap voor de verrichtingen uitgevoerd door het Riziv in het kader van de zesde staatshervorming (489,4 miljoen euro).

4.4.6 Conclusies en aanbevelingen

Om de budgettaire toestand van de Vlaamse (geconsolideerde) overheid op een degelijke wijze te kunnen opvolgen en monitoren, is het belangrijk continu te beschikken over kwaliteitsvolle en volledige informatie over de budgettaire uitdagingen en risico's die vandaag al gekend zijn en die met grote waarschijnlijkheid een significante impact zullen hebben op toekomstige begrotingen en rekeningen.

Op dit ogenblik verstrekt de Vlaamse overheid op verschillende momenten en op verschillende manieren kwaliteitsvolle en uitgebreide rapporteringen over veel budgettaire uitdagingen en risico's. Die informatie is echter nog te vaak ad hoc.

De VCO voorziet in een aantal vaste rapporteringsmomenten waarop de Vlaamse Regering het Vlaams Parlement een over- en inzicht moet bieden in haar beleid en de budgettaire consequenties daarvan: bij de begrotingsopmaak, bij de begrotingsaanpassing en bij de rekeningaflegging. De informatie die zij op die momenten verstrekt, geeft nog te weinig weer hoe zij haar budgettaire risico's beheerst en opvolgt.

Bij de begrotingsopmaak vindt dat al deels plaats. Concrete budgettaire gevolgen voor de eerstvolgende vijf jaar¹²⁶ worden geïntegreerd in de meerjarenraming, die op het moment van de begrotingsopmaak bij het Vlaams Parlement wordt ingediend. De meerjarenraming is dan ook een onontbeerlijk instrument voor de monitoring van de begrotingstoestand van Vlaanderen.

Op het moment van de jaarrekening staan de reële uitvoeringscijfers centraal, per definitie beperkt tot het afgelopen of voorbije begrotingsjaar. De algemene en de geconsolideerde rekeningen zijn echter de gepaste instrumenten op het gepaste moment om het Vlaams Parlement ook een breder inzicht te bieden in de financiële of budgettaire positie van Vlaanderen. Die positie wordt in belangrijke mate beïnvloed door beleid, gebeurtenissen, beslissingen en verplichtingen die (nog) niet zijn opgenomen in de boekhouding en de jaarrekening. Het vorderingensaldo van het boekjaar en de uitstaande geconsolideerde schuld geven daarin een te beperkt inzicht.

¹²⁶ Budgettaire gevolgen op langere termijn worden nog niet systematisch gerapporteerd.

De boekhoudregelgeving legt de Vlaamse overheid op in de toelichting de rechten en verplichtingen per soort te vermelden die niet de balans voorkomen en die het vermogen, de financiële positie of het resultaat aanzienlijk kunnen beïnvloeden. Ook rechten en verplichtingen die niet kunnen worden gecijferd, moet de toelichting op passende wijze vermelden. De Vlaamse overheid heeft in de jaarrekening 2022 alleen over haar uitstaande gewaarborgde schuld gerapporteerd in volume 6.14 van de toelichting. Zij heeft dat wel aangevuld met een toelichting in de bijlage. Het aantal verplichtingen buiten balans dat die bijlage bespreekt, is echter niet volledig.

De rapportering over budgettaire risico's in de rekening kan beperkt blijven tot een bondige synthese. De VCO voorziet daarnaast wel in de beleids- en begrotingstoelichting (BBT) om uitgebreider inhoudelijk in te gaan op de hoofdlijnen van het te voeren of gevoerde beleid en de daaraan verbonden risico's. De BBT's zijn nog in volle ontwikkeling, maar het Rekenhof verwacht wel dat wat echt relevant is voor het betrokken beleidsdomein, daarin wordt toegelicht. Ook dat is een element van prestatie-geïntformeerd begroten en rapporteren.

Afzonderlijke rapporten, zoals het KSW-rapport, de voortgangsrapporteringen over de uitvoering van het relanceplan en het toekomstverbond, of het rapport over grote projecten en programma's, zijn nuttige aanvullingen. Die rapporten gaan uitgebreid in op specifieke thema's. Toch blijft het nodig op het moment van de begroting of de rekening ook die thema's mee te integreren in een overzichtsrapporting.

Op grond van het bovenstaande overzicht concludeert het Rekenhof dat de informatie over de budgettaire risico's voor de Vlaamse overheid op dit moment nog onvolledig is en verspreid is over verschillende rapporteringen op verschillende tijdstippen. Daardoor heeft het Vlaams Parlement op het moment van de goedkeuring van de jaarrekening geen coherent, transparant en volledig beeld van de budgettaire toestand van de Vlaamse overheid. Het Rekenhof formuleert daarom de volgende aanbevelingen.

- Het is wenselijk dat de Vlaamse overheid evolueert naar een meer geïntegreerde en systematische overzichtsrapporting in de algemene rekening over alle significante budgettaire uitdagingen en risico's, inclusief over beleid, gebeurtenissen, beslissingen en verplichtingen die vandaag al gekend zijn en met grote waarschijnlijkheid een impact zullen hebben op toekomstige begrotingen en rekeningen, maar die (nog) niet zijn opgenomen in de boekhouding.
- De informatie die de Vlaamse Regering verstrekt bij de begrotingsopmaak, de begrotingsaanpassing en de rekeningaflegging dient ook een stand van zaken te geven over hoe zij haar budgettaire risico's beheerst en opvolgt, zoals dat nu al deels geschiedt in de meerjarenraming.
- De Vlaamse Regering moet, overeenkomstig de boekhoudregelgeving, alle rechten en verplichtingen buiten balans voldoende toelichten, ook die welke niet kunnen worden gecijferd. De beleids- en begrotingstoelichting (BBT) kunnen daarvoor verder ontwikkeld worden.

4.5 Relanceplan – Vlaamse Veerkracht

4.5.1 Evolutie ten opzichte van de vijfde voortgangsrapportage

De Vlaamse Regering rapporteerde over het relanceplan op 17 februari 2023¹²⁷ op grond van de voorlopige cijfers voor 2022 die half januari 2023 beschikbaar waren. Op 27 april 2023 publiceerde het Rekenhof een evaluatieverslag over de informatiekwaliteit van deze vijfde voortgangsrapportering. Dit verslag werd besproken in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën, Begroting en Justitie op 9 mei 2023.

De onderstaande tabel vergelijkt de voorlopige uitvoeringsgegevens uit de vijfde voortgangsrapportage met de definitieve uitvoeringscijfers 2022.

Tabel 27 – Relanceplan: vijfde voortgangsrapportage versus definitieve uitvoering 2022

	Vastleggingskredieten Cumulatief			Vereffeningskredieten 2022		
	5 ^e voortgangsrapportage	Definitief	Evolutie	5 ^e voortgangsrapportage	Definitief	Evolutie
Economie en samenleven verduurzamen	1.560,0	1.549,7	-10,3	255,7	258,1	+2,4
Investeren in infrastructuur	1.197,2	1.196,6	-0,6	211,7	239,2	+27,5
Vlaanderen digitaal transformeren	433,5	431,6	-1,9	85,8	87,3	+1,5
Investeren in mensen en talenten	697,9	710,4	+12,5	355,7	380,8	+25,1
Het Vlaamse zorg- en welzijnssysteem versterken	193,2	193,7	+0,5	83,4	84,3	+0,9
De coronacrisis beheren en Brexit	44,1	44,9	+0,7	25,2	25,9	+0,7
De overheid efficiënter maken	3,3	2,9	-0,4	0,5	0,4	-0,1
Totaal	4.129,3	4.129,8	+0,5	1.017,9	1076,0	+58,1

Bron: 5^e voortgangsrapportage en informatie van het departement FB (mail 25 april 2023) voor definitieve cijfers 2022 per relanceproject

De vastleggingskredieten vertonen nog een aantal kleine wijzigingen tussen de definitieve cijfers bij de algemene rekening en de cijfers in de vijfde voortgangsrapportage. De vereffeningskredieten kenden nog 58,1 miljoen euro extra aanrekeningen, waaronder 15,4 miljoen euro voor project VVo41 - Modal shift naar water-Albertkanaal (02 Investeren in Infrastructuur) en

¹²⁷ <https://beslissingenvlaamse regering.vlaanderen.be/document-view/63EE490F2E929B312AB5DC6C>.

19,8 miljoen euro voor project VV112 - Voorsprongfonds Hoger Onderwijs (o4 Investeren in mensen en talenten).

4.5.2 Begroting ten opzichte van definitieve uitvoering

De uiteindelijke aanrekening van relance-uitgaven bedroeg dus 1.076,0 miljoen euro, terwijl 1.600 miljoen euro uitgaven geraamd waren. Het evaluatierapport van de vijfde voortgangsrapportage bevat verklaringen voor de belangrijke onderaanwendingen of budgetoverschrijdingen.

Wat de Europese steun betreft, werden de ESR-ontvangsten voor 2022 definitief vastgesteld op 421,8¹²⁸ miljoen euro.

¹²⁸ 415,2 miljoen euro via Recovery and Resilience Facility (RRF) en 6,6 miljoen euro Brexit Adjustment Reserve (BAR)-middelen.

Hoofdstuk 5

Antwoord van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting

Op 26 juni heeft de Vlaamse minister van Financiën en Begroting geantwoord op de opmerkingen van het Rekenhof.

De minister toonde zich enigszins verrast dat het Rekenhof dit jaar een voorbehoud formuleert bij de uitvoeringsrekening van de begroting en bij de ESR-rekening in de algemene rekening, terwijl beide rekeningen vorig jaar een goedkeurende verklaring kregen. Dit vraagt enige verduidelijking:

- Het Rekenhof certificeert de geconsolideerde en de algemene rekening. Zijn oordelen hebben betrekking op de rekeningen die op 12 mei 2023 werden goedgekeurd door de Vlaamse Regering en op diezelfde datum werden toegezonden aan het Vlaams Parlement.
- Tijdens het controleproces heeft het Rekenhof zijn opmerkingen bij de rekeningen meegedeeld aan het dienstencentrum Boekhouding. Dat overleg heeft ertoe geleid dat in de geconsolideerde rekening 2022 nog enkele correcties werden aangebracht, maar de algemene rekening 2022 werd niet meer aangepast.
- Bij de totstandkoming van zijn oordeel weegt het Rekenhof de impact van de niet-gecorrigeerde opmerkingen op elke te certificeren (deel)rekening:
 - Aangezien alle opmerkingen met een materiële ESR-impact in de geconsolideerde rekening werden gecorrigeerd, leidde dit tot een goedkeurende verklaring.
 - Diezelfde opmerkingen hebben wel nog een materiële impact op de niet-gecorrigeerde algemene rekening, wat leidde tot een voorbehoud bij de uitvoeringsrekening van de begroting en de ESR-rekening.
 - In het oordeel over de bedrijfseconomische rekening zijn deze opmerkingen niet herhaald, omdat de waardering van de activa op de balans en de registratie van de buitenbalansverplichtingen resulteerden in een onthoudende verklaring.

De minister vraagt overleg met het Rekenhof over het voorbehoud ten aanzien van de aangevraagde, nog niet gevalideerde subsidiedossiers bij het VEKA. Het Rekenhof formuleert in dat voorbehoud een principieel bezwaar omdat de werkwijze die de administratie hanteert, kan leiden tot willekeur en manipulatie van het resultaat. De niet-verwerkte aanvragen betreffen al uitgevoerde prestaties 2022 die in de uitvoeringsrekening moeten worden vereffend en aangerekend op basis van een raming (zoals dat ook is gebeurd bij de vaccinatiecentra en de jobbonus). Een consistente toepassing van de aanrekening op prestatiebasis (*accrual-principe*) vereist de boeking van een raming van de nog niet verwerkte aanvragen. Een uitstel van aanrekening van verplichtingen tot na de vertraagde interne validatie leidt tot een verschuiving van de kosten.

De minister stelt dat het begrip *buitenbalansverplichtingen* niet strikt gelijk mag worden geschaald met de verplichtingen van het koninklijk besluit van 29 april 2019 tot uitvoering van het wetboek van vennootschappen en verenigingen. Die verplichtingen vormen nochtans een goede

inspiratiebron voor de financiële rapportering van een overheid. Van een overheid mag zelfs meer transparantie worden verwacht, aangezien zij met publieke middelen werkt. Een vastleggingsboekhouding voeren op basis van een boekhoudplan dat minstens in de rubrieken van het algemeen rekeningenstelsel volgens het koninklijk besluit van 21 oktober 2018 voorziet, is een te enge interpretatie. De algemene rekening dient het parlement de nodige financiële informatie te bieden om zijn controlerol ten opzichte van de uitvoerende macht volwaardig te kunnen opnemen. Artikel 29 van de VCO stelt dat de rekening een getrouw beeld moet geven van het vermogen, de financiële positie en het resultaat. En artikel 10, § 1, stelt dat de Vlaamse overheid prestatiegericht begroot in een meerjarig perspectief, waarbij zij ontvangsten en uitgaven koppelt aan beleidsdoelstellingen, en waarbij zij een duidelijke toelichting geeft over de aard van de ingezette middelen en instrumenten per beleidskrediet. Een degelijke verantwoording over budgettaire risico's en genomen beslissingen met budgettaire impact sluit daarbij aan. De minister geeft die nood aan een ruimere invulling ook toe in zijn verwijzingen naar de budgettaire risico's die in verschillende andere rapporteringen van de Vlaamse overheid aan bod komen.

De minister bespreekt in zijn antwoord de stand van zaken van de werven die het dienstencentrum Boekhouding de afgelopen jaren heeft opgestart om de boekhouding en rapportering stelselmatig te versterken. Hij wijst er ook op dat het traject van de vernieuwing van het financieel systeem de komende periode veel capaciteit zal vergen, waardoor weinig ruimte overblijft om vooruitgang te boeken bij die lopende werven. Het Rekenhof blijft deze werven stelselmatig opvolgen.

De minister vraagt de administratie ten slotte in te gaan op het aanbod van het Rekenhof om overleg te plegen en zo te werken aan een nog meer kwaliteitsvolle, maar ook beter leesbare rapportering.

Het antwoord van de minister is integraal opgenomen als [bijlage 4](#) 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 28 – 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 2.223,1	Vastgoedbank: raming niet gewaardeerde terreinen en gebouwen	-1.608,3	O				x	onthouding	onthouding	2.2.2
Meubilair en rollend materieel 1568,3	Herwerkte beginbalans: inboeking van de kunstcollectie van het KMSKA	1.404,9	O				x		onthouding	2.2.2
Werken burgerlijke bouwkunde 18.023,4	Herwerkte beginbalans: inboeking van de zeesluizen	2.082,4	O				x		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
Financiële vaste activa 20.103,7	Participaties geregistreerd (voordat kapitaalverhoging plaatsvond)	-	F				x		rapport	2.2.2
	Hiaten in toelichting	-	F				x		rapport	2.2.2
Vorderingen op meer dan één jaar 3.011,6	Voorschot voor Sluis Terneuzen ten onrechte in resultaat genomen	-	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 ten hoogste één jaar 2.912,9	Voorschot verzekeringsinstellingen ten onrechte in resultaat genomen		F					rapport	opgelost	
	Toegekende dividenden VPM niet opgenomen	-45,0	F				x	rapport	rapport	2.2.2
	Ontoereikende afwaardering van lang uitstaande niet-fiscale vorderingen		O					rapport	opgelost	2.2.2
	Jaarafgrenzing: niet-opgenomen vordering Agodi (terugvordering lonen extra personeel)		F					rapport	opgelost	
	Afrekening vaccinatiecentra – terug te vorderen	-35,3	F		x	x	x		rapport	2.2.2
Overlopende rekeningen 1.365,7	Afgrenzing Digisprong (ICT infrastructuur aangekocht in 2021)		F					rapport	opgelost	
Voorzieningen 1.537,3	Voorziening voor geschillen van rechtspersonen ten onrechte aangelegd bij ministerie	-	F				x	rapport	opgelost	
	Definitief afgehandelde dossiers zijn schulden ipv voorziening, behalve wanneer ze zijn geprefinancierd (in dat geval vordering op VFLD)	16,8	F				x	rapport	rapport	2.2.2
	Afgehandelde dossiers nog opgenomen in provisie, terwijl voor andere geschillen geen provisie werd aangelegd	41,3	F				x	rapport	rapport	2.2.2
Handels schulden 638,3	Jaarafgrenzing MOW	-83,6	F				x	rapport	rapport	2.3.2
	Afrekening vaccinatiecentra	246,2	F		x	x	x		voorbehoud	2.3.2
	Jaarafgrenzing jobbonus	61,8	F		x	x	x		voorbehoud	2.3.2
	Jaarafgrenzing VEKA - thuisbatterijen	-21,5	F		x	x	x		voorbehoud	2.3.2
	Jaarafgrenzing VEKA - MijnVerbouwpremie	Pm	O		x	x	x		voorbehoud	2.3.2
	Jaarafgrenzing vergoedingen elektriciteitsdistributeurs		F					rapport	opgelost	
Overlopende rekeningen 1.747,0	Vlaams Opleidingsverlof te hoog geraamd		O					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
Buitenbalans-verplichtingen	Openstaande verbintenissen bij Vlaamse rechtspersonen op basis van vastleggingsmachtiging, nog te financieren door MVG	pm	O				x	onthouding	onthouding	2.2.5
	Financiering toekomstige verbintenissen Oosterweel	pm	O				x	onthouding	opgelost	2.2.5
	Beschikbare kredietlijnen (o.m. kaskrediet)	pm	O				x	onthouding	onthouding	2.2.5
	Niet opname wachtlijst restauratie- en erfgoedpremies	pm	O				x	rapport	opgelost	2.2.5
	Overlegcomité: discussie met federale overheid over doorrekening uitgaven RIZIV 4de kwartaal 2014	pm	O				x	onthouding	opgelost	2.2.5
	Overlegcomité: veilingopbrengsten emissierechten, Covid-vaccinatie, en andere	pm	O				x	onthouding	onthouding	2.2.5
	Toegezegde EU-subsidies voor Herstel en Veerkracht (waarvan deel onzeker)	pm	O				x	onthouding	opgelost	2.2.5
	Systematische opvolging en rapportering van de rechten en verplichtingen buiten balans								onthouding	2.2.5
Waarderingsregels	Waarderingsregels burgerlijke bouwkunde: onzekerheden in toepassing ervan niet voldoende toegelicht	-	F				x	onthouding	opgelost	2.2.6
	Waarderings- en aanrekeningsregels integreren in één document		-			x	x		rapport	2.2.6
Toelichting	Afhankelijkheid van federale operatoren en fiscus	pm	O	x	x	x	x	overige aangelegenheid	overige aangelegenheid	2.3.2
	Technische correctie vastleggingsmachtigingen wordt toegelicht	2.331,8	-			x		bepaalde aangelegenheid	bepaalde aangelegenheid	2.3.2
	Overgedragen resultaat = technisch saldo	pm	-		x			overige aangelegenheid	overige aangelegenheid	2.4
	Extracomptabele correcties	pm	-	x	x			bepaalde aangelegenheid	bepaalde aangelegenheid	2.4
Consolidatie	VSB - afhankelijkheid van zorgkassen	pm	O	x				overige aangelegenheid	overige aangelegenheid	3.4.1

Bijlage 2

Voorlegging van de rekeningen van DAB's en rechtspersonen

Het Rekenhof geeft in de onderstaande tabellen een overzicht van de voorlegging van de jaarrekeningen 2022 door de Vlaamse rechtspersonen en de uitvoeringsrekeningen van de begrotingen door de diensten met afzonderlijk beheer. Het heeft zijn controles uitgevoerd op grond van artikel 63 van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën. Die controles steunden op een voorafgaande risicoanalyse en volgden de principes van single audit, geconcretiseerd in de jaarlijkse afsprakennota single audit. De tabellen tonen ook de certificeringsverklaringen van de bedrijfsrevisoren, waarbij het Rekenhof zich aansluit. Het Rekenhof formuleerde specifieke, bijkomende opmerkingen bij de rekeningen van het Vlaams Fonds voor Lastendeling¹²⁹ en het Eigen Vermogen van het Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek¹³⁰. De entiteiten die in tabel 43 in blauw zijn weergegeven, heeft de Vlaamse overheid niet opgenomen in de geconsolideerde rekening.

Tabel 42 – Verklaringen bedrijfsrevisor

Verklaring bedrijfsrevisor	Aantal instellingen
Zonder voorbehoud	125
Met voorbehoud	7
Onthouding	-
Afkeuring	-
Beperkt nazicht zonder opmerkingen	1
Niet ontvangen	14
Geen bedrijfsrevisor	49
Totaal	198

¹²⁹ Brief van 30 mei 2023, kenmerk N9-3.733.687 B1.

¹³⁰ Brief van 30 mei 2023, kenmerk N9-3.734.574 B1.

Tabel 43 – Voorlegging van de rekeningen van DAB's en rechtspersonen¹³¹ - stand op 1 juni 2023

Rechtspersonen en DAB's	Goedgekeurd op	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
Beleidsdomein Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie			
Agentschap Integratie en Inburgering	23-03-2023	27-03-2023	zonder voorbehoud
De Rand vzw	20-03-2023	19-04-2023	zonder voorbehoud
Eigen Vermogen Digitaal Vlaanderen	31-03-2023	31-03-2023	met voorbehoud
Muntpunt vzw	13-03-2023	31-03-2023	zonder voorbehoud
Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen	08-03-2023	15-03-2023	zonder voorbehoud
Toerisme Vlaanderen	27-03-2023	29-03-2023	zonder voorbehoud
Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen - Flanders Investment and Trade	30-03-2023	30-03-2023	zonder voorbehoud
Vlaams Brusselfonds	17-03-2023	17-03-2023	nvt
Vlaamse Vereniging voor ICT-personeel vzw	21-03-2023	29-03-2023	zonder voorbehoud
Vlaamse vereniging voor Ontwikkelings-samenwerking en Technische Bijstand vzw	30-03-2023	03-04-2023	niet ontvangen
Flanders Special Venues	17-04-2023	10-05-2023	zonder voorbehoud
Sociale Dienst voor het Vlaams overheidspersoneel vzw	27-03-2023	29-03-2023	beperkt nazicht zonder opmerkingen
Toegankelijk Vlaanderen	24-03-2023	31-03-2023	zonder voorbehoud
Vlaams-Europees Verbindingsagentschap vzw	24-03-2023	02-05-2023	zonder voorbehoud
DAB Audit Vlaanderen	16-02-2023	30-03-2023	nvt
DAB Catering en Schoonmaak	29-03-2023	30-03-2023	nvt
DAB Documentbeheer	22-02-2023	30-03-2023	nvt
DAB Inclusieve Financiering	31-03-2023	31-03-2023	nvt
DAB Overheidspersoneel	17-02-2023	30-03-2023	nvt
Beleidsdomein Financiën en Begroting			
Diestsepoort nv	31-05-2023	05-05-2023	zonder voorbehoud
Vlaams Fonds voor de Lastendelging	30-03-2023	31-03-2023	nvt
Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie			
Agentschap Plantentuin Meise	21-03-2023	31-03-2023	zonder voorbehoud
ARKimedes Management nv (PMV-groep)	02-05-2023	28-03-2023	zonder voorbehoud

¹³¹ 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	Goedgekeurd op	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
Arkimedes-fonds I nv	25-05-2023	28-03-2023	zonder voorbehoud
Be-dive (LRM-groep)	16-05-2023	30-03-2023	zonder voorbehoud
Biotechfonds Vlaanderen NV (PMV-groep)	02-05-2023	29-03-2023	zonder voorbehoud
Flanders Future Techfund	09-05-2023	30-03-2023	zonder voorbehoud
Flanders Technology International vzw	28-03-2023	31-03-2023	zonder voorbehoud
Fonds voor Innoveren en Ondernemen	17-03-2023	17-03-2023	zonder voorbehoud
Fonds Wetenschappelijk Onderzoek - Vlaanderen	29-03-2023	30-03-2023	zonder voorbehoud
Gigarant nv	06-06-2023	31-03-2023	zonder voorbehoud
Greenville nv (LRM-groep)	12-05-2023	31-03-2023	zonder voorbehoud
Het Waterschei Project	15-05-2023	31-03-2023	zonder voorbehoud
Immo Schurhoven nv (LRM-groep)	12-05-2023	30-03-2023	zonder voorbehoud
KMOFIN2 NV (LRM-groep)	15-05-2023	31-03-2023	zonder voorbehoud
LAK Invest nv (PMV-groep)	17-04-2023	29-03-2023	zonder voorbehoud
Limburgse Reconversie Maatschappij nv	15-05-2023	31-03-2023	zonder voorbehoud
LRM Beheer NV (LRM-groep)	15-05-2023	31-03-2023	zonder voorbehoud
MEDIA INVEST VLAANDEREN	08-05-2023	30-03-2023	zonder voorbehoud
MIJNEN NV (LRM-groep)	15-05-2023	31-03-2023	zonder voorbehoud
Mijnschade en Bemaling Limburgs Mijngedebied NV (LRM-groep)	15-05-2023	30-03-2023	zonder voorbehoud
Participatiemaatschappij Vlaanderen NV (PMV-groep)	16-05-2023	29-03-2023	zonder voorbehoud
PMV Beheer nv (PMV-groep)	30-05-2023	31-03-2023	zonder voorbehoud
PMV Corporate Loans	16-05-2023	27-03-2023	zonder voorbehoud
PMV-Standaardleningen (PMV/z-Leningen) (PMV-groep)	02-05-2023	29-03-2023	zonder voorbehoud
PMV-Standaardwaarborgen (PMV/z-Waarborgen)	02-05-2023	28-03-2023	zonder voorbehoud
Site-Ontwikkeling Vlaanderen NV	08-05-2023	31-03-2023	zonder voorbehoud
Vlaams Instituut voor Biotechnologie VZW	19-04-2023	05-04-2023	zonder voorbehoud
Vlaams Instituut voor de Zee VZW	28-03-2023	04-04-2023	zonder voorbehoud
Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek	25-04-2023	31-03-2023	zonder voorbehoud
Vlaamse Participatiemaatschappij nv	21-03-2023	27-02-2023	zonder voorbehoud
Center for Beta Cell Therapy in Diabetes	21-03-2023	27-02-2023	zonder voorbehoud
Clean Vision Invest	24-03-2023	07-04-2023	nvt
Designplatform Gent Oost-Vlaanderen	niet bekend	niet ontvangen	nvt

Rechtspersonen en DAB's	Goedgekeurd op	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
Excite Youth for Engineering, Science and Technology	niet bekend	02-03-2023	nvt
Flanders District of creativity vzw	niet bekend	niet ontvangen	nvt
Holding Wetenschapspark Waterschei nv	24-03-2023	24-03-2023	zonder voorbehoud
Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen & Kunsten	02-06-2023	31-03-2023	niet ontvangen
Sustainable Energy Ventures	08-05-2023	31-03-2023	zonder voorbehoud
Beleidsdomein Onderwijs en Vorming			
Agentschap voor Infrastructuur in het onderwijs	29-03-2023	29-03-2023	zonder voorbehoud
Artesis Plantijn Hogeschool Antwerpen	29-03-2023	29-03-2023	zonder voorbehoud
Arteveldehogeschool	27-03-2023	30-03-2023	zonder voorbehoud
Associatie KU Leuven	30-03-2023	31-03-2023	zonder voorbehoud
Associatie Universiteit - Hogescholen Limburg	23-03-2023	31-03-2023	zonder voorbehoud
Associatie Universiteit & Hogescholen Antwerpen	30-03-2023	29-03-2023	niet ontvangen
Associatie Universiteit Gent	08-03-2023	03-04-2023	zonder voorbehoud
DBFM Scholen van Morgen NV	15-05-2023	30-03-2023	met voorbehoud
Erasmushogeschool Brussel	28-03-2023	29-03-2023	zonder voorbehoud
Evangelische Theologische Faculteit	06-04-2023	31-03-2023	zonder voorbehoud
Het Gemeenschapsonderwijs	24-03-2023	28-03-2023	nvt
Hoger Instituut Maria Middelaes	21-03-2023	22-03-2023	nvt
Hogere Zeevaartschool	24-03-2023	20-04-2023	zonder voorbehoud
Hogeschool Gent	22-03-2023	31-03-2023	zonder voorbehoud
Hogeschool PXL	29-03-2023	30-03-2023	zonder voorbehoud
Hogeschool West-Vlaanderen	28-03-2023	30-03-2023	zonder voorbehoud
Instituut Tropische Geneeskunde	29-03-2023	21-04-2023	zonder voorbehoud
Karel de Grote Hogeschool-Katholieke Hogeschool Antwerpen	23-03-2023	28-03-2023	zonder voorbehoud
Katholieke Hogeschool VIVES Noord	30-03-2023	31-03-2023	zonder voorbehoud
Katholieke Hogeschool VIVES Zuid	30-03-2023	31-03-2023	zonder voorbehoud
Katholieke Universiteit Leuven	28-03-2023	29-03-2023	zonder voorbehoud
LUCA School of Arts	30-03-2023	19-04-2023	zonder voorbehoud
Moev	30-03-2023	31-03-2023	niet ontvangen
ODISEE	30-03-2023	22-03-2023	zonder voorbehoud
School Invest NV	29-03-2023	31-03-2023	zonder voorbehoud

Rechtspersonen en DAB's	Goedgekeurd op	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
Strategische adviesraad Vlaamse Onderwijsraad	09-03-2023	31-03-2023	nvt
Thomas More Kempen	30-03-2023	22-03-2023	zonder voorbehoud
Thomas More Mechelen - Antwerpen	30-03-2023	22-03-2023	zonder voorbehoud
UC Leuven	30-03-2023	28-03-2023	zonder voorbehoud
UC Limburg	30-03-2023	28-03-2023	zonder voorbehoud
Universitaire Associatie Brussel ¹³²	20-03-2023	03-04-2023	niet ontvangen
Universiteit Antwerpen	28-03-2023	29-03-2023	zonder voorbehoud
Universiteit Gent	28-03-2023	31-03-2023	zonder voorbehoud
Universiteit Hasselt	23-03-2023	24-03-2023	zonder voorbehoud
Vlaamse Hogescholenraad	31-03-2023	13-04-2023	zonder voorbehoud
Vlaamse Interuniversitaire Raad	29-03-2023	04-04-2023	zonder voorbehoud
Vrije Universiteit Brussel	28-03-2023	30-03-2023	zonder voorbehoud
Sociale Dienst voor de Personeelsleden van het GO! Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap	niet bekend	03-05-2023	nvt
UGent Biocentrum Agri-Vet	niet bekend	niet ontvangen	nvt
UHasselt Plus	niet bekend	niet ontvangen	nvt
Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin			
Agentschap Vlaamse Sociale Bescherming	31-03-2023	03-04-2023	met voorbehoud
Infino Vlaanderen	14-06-2023	05-04-2023	zonder voorbehoud
Kidslife Vlaanderen	21-06-2023	28-03-2023	zonder voorbehoud
My Family (kinderbijslagfonds)	28-03-2023	28-03-2023	zonder voorbehoud
Opgroeien Regie - Fonds Jongerenwelzijn	30-03-2023	31-03-2023	zonder voorbehoud
Opgroeien Regie (voormalige Kind en Gezin)	31-03-2023	02-04-2023	zonder voorbehoud
Parentia Vlaanderen (kinderbijslagfonds)	19-06-2023	30-03-2023	zonder voorbehoud
Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid	29-03-2023	31-03-2023	zonder voorbehoud
Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap	30-03-2023	30-03-2023	zonder voorbehoud
Vlaams Agentschap voor Samenwerking rond Gegevensdeling tussen de Actoren in de Zorg	28-03-2023	28-03-2023	nvt
Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden	31-03-2023	31-03-2023	zonder voorbehoud
Vlaamse Zorgkas ¹³²	26-04-2023	04-05-2023	zonder voorbehoud

¹³² Rekening niet ondertekend.

Rechtspersonen en DAB's	Goedgekeurd op	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
Koninklijke Academie voor Geneeskunde van België	25-03-2023	31-03-2023	nvt
Openbaar Psychiatrisch Zorgcentrum Geel	27-03-2023	28-03-2023	met voorbehoud
Openbaar Psychiatrisch Zorgcentrum Rekem	29-03-2023	31-03-2023	zonder voorbehoud
Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media			
Algemene Dienst Jeugdtoerisme	niet bekend	niet ontvangen	nvt
Antwerp Symphony Orchestra	16-05-2023	31-03-2023	zonder voorbehoud
De Singel	08-03-2023	30-03-2023	zonder voorbehoud
Eigen Vermogen Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen	16-03-2023	30-03-2023	zonder voorbehoud
Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen	28-03-2023	31-03-2023	zonder voorbehoud
Kunsthuis Opera Vlaanderen - Ballet van Vlaanderen	25-04-2023	31-03-2023	met voorbehoud
Museum van Hedendaagse Kunst Antwerpen	27-03-2023	30-03-2023	zonder voorbehoud
Sport Vlaanderen	30-03-2023	31-03-2023	zonder voorbehoud
Sportcomplex Vlaanderen / Heusden-Zolder ¹³³	22-03-2023	27-04-2023	zonder voorbehoud
Topstukkenfonds	30-03-2023	29-03-2023	nvt
Vlaams Audiovisueel Fonds	27-03-2023	31-03-2023	zonder voorbehoud
Vlaams Fonds voor de Letteren - Literatuur Vlaanderen	29-03-2023	28-03-2023	zonder voorbehoud
Vlaamse Radio en Televisieomroep	09-05-2023	31-03-2023	zonder voorbehoud
Vlaamse Regulator voor de Media	30-03-2023	31-03-2023	zonder voorbehoud
Beheer Kunstsites	28-04-2023	28-04-2023	zonder voorbehoud
Koninklijke Academie voor Nederlandse Taal- en Letterkunde	niet bekend	28-03-2023	niet ontvangen
Topsportthuis Gent	niet bekend	niet ontvangen	nvt
Z33	20-03-2023	04-04-2023	zonder voorbehoud
DAB Cultureel Centrum voor de Vlaamse Gemeenschap Landcommanderij Alden Biesen	03-01-2023	30-03-2023	nvt
DAB Frans Masereel Centrum	23-02-2023	30-03-2023	nvt
DAB Kasteel - Domein van Gaasbeek	23-02-2023	30-03-2023	nvt
DAB Uitleendienst kampeermateriaal voor de Jeugd	23-02-2023	30-03-2023	nvt

¹³³ Rekening niet ondertekend.

Rechtspersonen en DAB's	Goedgekeurd op	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
Beleidsdomein Werk en Sociale Economie			
Europees Sociaal Fonds Vlaanderen ESF-Agentschap	16-06-2023	29-03-2023	zonder voorbehoud
Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding	19-04-2023	31-03-2023	zonder voorbehoud
Beleidsdomein Landbouw en Visserij			
Eigen Vermogen van het Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek	27-03-2023	31-03-2023	met voorbehoud
Financieringsinstrument voor de Vlaamse visserij- en aquacultuursector	07-03-2023	21-03-2023	nvt
Vlaams Landbouwinvesteringsfonds	15-03-2023	17-03-2023	nvt
Fonds voor Scheepjongens	27-03-2023	03-04-2023	nvt
Vlaams Infocentrum land- en tuinbouw vzw	30-03-2023	30-03-2023	nvt
Beleidsdomein Omgeving			
Demer en Dijle	niet bekend	niet ontvangen	zonder voorbehoud
Eigen Vermogen van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek	30-03-2023	13-04-2023	nvt
Elk zijn Huis	24-04-2023	31-03-2023	zonder voorbehoud
Garantiefonds voor Huisvesting	23-03-2023	28-03-2023	nvt
Grindfonds	20-03-2023	20-03-2023	nvt
Hypostart	niet bekend	niet ontvangen	niet ontvangen
Kempische Heerd - Kempens Woonkrediet	niet bekend	niet ontvangen	niet ontvangen
Landwaarts Sociaal Woonkrediet	niet bekend	niet ontvangen	zonder voorbehoud
Ondersteunend Centrum van het Agenstchap voor Natuur en Bos / Natuurinvest	09-03-2023	13-03-2023	zonder voorbehoud
Onesto Kredietmaatschappij	25-04-2023	26-04-2023	zonder voorbehoud
Onesto Woonkrediet voor Vlaanderen	28-03-2023	26-04-2023	zonder voorbehoud
Ons Eigen Huis ¹³⁴	30-03-2023	05-04-2023	zonder voorbehoud
Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij	28-03-2023	07-04-2023	nvt
Rubiconfonds	20-03-2023	20-03-2023	nvt
Strategische Adviesraad Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen	02-03-2023	21-03-2023	nvt
Strategische Adviesraad voor Ruimtelijke Ordening en onroerend erfgoed	15-03-2023	06-04-2023	nvt

¹³⁴ Rekening niet ondertekend.

Rechtspersonen en DAB's	Goedgekeurd op	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
Vlaams Energiebedrijf	03-05-2023	04-04-2023	zonder voorbehoud
Vlaams Financieringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant	13-03-2023	14-03-2023	nvt
Vlaams Woningfonds	03-05-2023	24-03-2023	zonder voorbehoud
Vlaamse Landmaatschappij	31-03-2023	31-03-2023	met voorbehoud
Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen	25-04-2023	31-03-2023	zonder voorbehoud
Vlaamse Milieumaatschappij	31-03-2023	31-03-2023	nvt
Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt	24-03-2023	24-03-2023	zonder voorbehoud
Volkskrediet De Toren ¹³⁵	niet bekend	28-03-2023	niet ontvangen
West-Vlaams Woonkrediet	18-04-2023	26-04-2023	zonder voorbehoud
Domus Flandria	19-12-2022	31-03-2023	zonder voorbehoud
Indomi nv kredietmaatschappij sociale woningen	31-03-2023	04-05-2023	zonder voorbehoud
Mijn Huis ¹³⁵	30-03-2023	20-04-2023	zonder voorbehoud
Onesto Woonpunt	04-04-2023	26-04-2023	zonder voorbehoud
Vitare ¹³⁵	30-05-2023	05-05-2023	niet ontvangen
Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening - De Watergroep	09-06-2023	31-03-2023	zonder voorbehoud
DAB Fonds ter bestrijding van Uithuiszettingen	15-02-2023	30-03-2023	nvt
DAB Fonds voor de Financiering van het Urgentieplan voor de Sociale Huisvesting	15-02-2023	30-03-2023	nvt
DAB Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuur (Minafonds)	03-04-2023	03-04-2023	nvt
DAB Grondfonds	17-02-2023	30-03-2023	nvt
Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken			
Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel nv	11-05-2023	30-03-2023	zonder voorbehoud
De Vlaamse Waterweg nv	24-05-2023	22-03-2023	zonder voorbehoud
De Werkvennootschap nv	02-05-2023	30-03-2023	zonder voorbehoud
Livan Infrastructuur	28-04-2023	12-04-2023	zonder voorbehoud
Luchthavenontwikkelingsmaatschappij Vlaanderen ¹³⁵	21-06-2023	05-04-2023	niet ontvangen
Pendelfonds	07-03-2023	08-03-2023	nvt
Project Brabo 1	06-04-2023	12-04-2023	zonder voorbehoud
Tunnel Liefkenshoek NV	28-04-2023	30-03-2023	zonder voorbehoud

¹³⁵ Rekening niet ondertekend

Rechtspersonen en DAB's	Goedgekeurd op	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
Via Noord Zuid Kempen	04-04-2023	29-03-2023	zonder voorbehoud
Via R4 - Gent	04-04-2023	12-04-2023	zonder voorbehoud
Via-Zaventem	05-04-2023	28-03-2023	zonder voorbehoud
Vlaamse Stichting voor Verkeerskunde	09-05-2023	31-03-2023	nvt
Vlaamse Vervoermaatschappij De Lijn	30-05-2023	30-03-2023	zonder voorbehoud
Wandelaar Invest nv	26-05-2023	30-03-2023	zonder voorbehoud
Eigen Vermogen Flanders Hydraulics	17-03-2023	23-03-2023	nvt
SITE KANAAL NV ¹³⁶	niet bekend	28-04-2023	niet ontvangen
Vlaamse Havens NV - Holding	14-06-2023	22-03-2023	niet ontvangen
DAB Loodswezen	23-02-2023	30-03-2023	nvt
DAB Vlaams Infrastructuurfonds	28-02-2023	30-03-2023	nvt
DAB Vloot	30-03-2023	31-03-2023	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 2022 opgenomen waarover aan de minister(s) of het management werd gerapporteerd:

Tabel 44 – *Ondersteunende onderzoeken*

Briefdatum	Dossiernummer	Onderzoek
18/10/2022	3.732.022	Subsidiëring van Vlaamse jeugdorganisaties via het Jeugddecreet
31/01/2023	3.732.279	Uitvoering VIA 6 door het beleidsdomein WVG
24/01/2023	3.732.996	Afrekening vaccinatiecentra
31/01/2023	3.732.938	Begroting loonmodel OV
16/05/2023	3.732.963	Subsidieproces bij de DAB Minafonds
07/02/2023	3.729.613	Debiteurenbeheer DAB Vlaams Infrastructuurfonds

Subsidiëring van Vlaamse jeugdorganisaties via het Jeugddecreet

Het Rekenhof heeft een ondersteunend procesonderzoek uitgevoerd over de subsidies toegekend in het kader van het decreet van 20 januari 2012 houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid. Het ging na in hoeverre het departement Cultuur, Jeugd en Media (CJM) de belangrijkste risico's van het subsidieproces afdekt. Het Rekenhof deed zelf geen controles naar de aanwending van de subsidies, noch specifiek onderzoek naar dossiers waarover een gerechtelijke procedure loopt. Uit dit ondersteunend procesonderzoek blijkt dat het departement het vooropgestelde proces uit de onderzoeksscope over het algemeen voldoende beheerst. Op 18 oktober 2022 vroeg het Rekenhof de secretaris-generaal van het departement, onder andere, voldoende aandacht voor het belangrijke risico op dubbele subsidiëring en wees het erop dat de beleidskeuze jeugdinitiatieven te prefinancieren met hoge voorschotten, kan worden beschouwd als een potentieel financieel risico.

Bijgevolg beklemtoont het Rekenhof haar eerdere aanbevelingen voldoende handhavingscontroles op de aanwending van de subsidies te organiseren en binnen de Vlaamse overheid aan kennisdeling te doen over problematische subsidiedossiers. Dat kan werken als signaalfunctie voor andere subsidiërende entiteiten.

Uitvoering VIA 6 door het beleidsdomein WVG

Het Rekenhof heeft een ondersteunend procesonderzoek uitgevoerd over de uitvoering van het zesde Vlaamse intersectoraal akkoord bij het beleidsdomein WVG. De opzet van het onderzoek omvatte: een nazicht van de herverdelingen 2021 en 2022 uit de centrale provisie, een nazicht van de centrale opvolging door het departement (onbenutte middelen; correctiereserve; CAO's, protocollen en regelgeving; middelen toegekend aan derden), een nazicht van de uitbetaling van de herverdeelde middelen en de omzetting in regelgeving door de betrokken entiteiten voor 2021 en de opvolging van de opmerkingen uit het VIA-4-onderzoek. Uit dit ondersteunend procesonderzoek bleek dat al deze onderzoekspunten globaal onder controle zijn. Wel heeft het Rekenhof op 31 januari 2023 een aantal technische opmerkingen en aanbevelingen over de centrale opvolging bezorgd aan de secretaris-generaal van het departement WVG en de administrateur-generaal van het Agentschap Zorg en Gezondheid.

Afrekening vaccinatiecentra

Het Rekenhof heeft een ondersteunend onderzoek uitgevoerd naar de afrekening van de vaccinatiecentra voor de periode van februari 2021 tot en met april 2022. Daaruit blijkt dat de administratie controles heeft opgezet om de afrekening te kunnen uitvoeren. Op 24 januari 2023 heeft het Rekenhof de administrateur-generaal van het Agentschap Zorg en Gezondheid een aantal aanbevelingen gedaan.

Zo stelt het Rekenhof voor bij de volgende afrekeningsperiode uitdrukkelijk te vragen aan de vaccinatiecentra en eerstelijnszones om zelf de aansluiting te maken tussen de kosten opgegeven in het sjabloon, en de grootboekrekeningen; ook bij een standaardcontrole de uitgaven inhoudelijk te beoordelen en bij de grondige controles een groter aantal facturen na te kijken.

Begroting loonmodel OV

Het Rekenhof heeft een ondersteunend procesonderzoek uitgevoerd in het departement Onderwijs en Vorming en in het Agentschap voor Onderwijsdiensten (AGODI) naar de wijze waarop de bedragen in de begroting van het loonmodel Onderwijs tot stand komen. Het evalueerde het als positief dat een gedetailleerde procedure voor het begrotingsmodel beschikbaar is en dat het model steunt op gestandaardiseerde procedures en berekeningen, wat de controle vergemakkelijkt. Dat dit proces hoofdzakelijk wordt beheerd door twee sleutelfiguren, vormt een risico, maar de gedetailleerde procesbeschrijving verzekert wel de continuïteit. Het Rekenhof vroeg de secretaris-generaal van het departement en de administrateur-generaal van AGODI op 31 januari 2023 om bij de komende begrotingscontroles ook te kunnen beschikken over de onderliggende berekeningen, om een inschatting te kunnen maken van de juistheid van de ramingen.

Subsidieproces bij de DAB Minafonds

Het Rekenhof analyseerde het globale gemeenschappelijke subsidieproces en de boekhoudkundige verwerking van diverse middelgrote en kleinere subsidiestromen bij de DAB Minafonds. Het betreft subsidiestromen die inhoudelijk worden beheerd zowel bij het departement Omgeving, als bij de agentschappen ANB, OVAM, VMM en VLM. De subsidies vertegenwoordigden in 2022 bijna 77 miljoen euro of ongeveer 16% van de beleidskredieten van de DAB Minafonds bij begrotingsaanpassing 2022. Het Rekenhof oordeelde dat het globale subsidieproces op hoofdlijnen logisch is opgebouwd, maar stelde enkele structurele aandachtspunten vast inzake de registratie

en verwerking van subsidieaanvragen, de uitbetaling van subsidies en de organisatie van de interne controle, waarbij er vaak te weinig documentatie is bij de boekhouding. Het Rekenhof zal deze aandachtspunten voor het beheer van de subsidieprocessen verder opvolgen, ook rekening houdend met een eventuele reorganisatie van die subsidieprocessen naar aanleiding van de aangekondigde ontbinding van de DAB Minafonds. Het deelde zijn vaststellingen op 16 mei 2023 mee aan de secretaris-generaal van het departement Omgeving.

Debiteurenbeheer DAB Vlaams Infrastructuurfonds

Het Rekenhof analyseerde het procesverloop en de boekhoudkundige verwerking van (1) de concessies van nevenbedrijven langs de autosnelwegen, (2) de boetes voor aantasting van de weginfrastructuur, en (3) de schaderegelingen. De ontvangsten vertegenwoordigden in 2021 bijna 39 miljoen euro of ongeveer 61% van de eigen ontvangsten van de DAB Vlaams Infrastructuurfonds. Het Rekenhof oordeelde dat de betrokken ontvangstenprocessen op hoofdlijnen logisch zijn opgebouwd en globaal onder controle zijn. De openstaande vorderingen voor concessies omvatten sommen inzake roerende voorheffing waarover discussie bestaat met de fiscus¹³⁷. Voor de niet onmiddellijk geïnde boetes zijn er te weinig individuele gegevens om een actieve debiteurenopvolging mogelijk te maken. Uit steekproefcontroles blijkt dat de onderzochte individuele dossiers meestal correct zijn behandeld. De openstaande vorderingen in de boekhouding bevatten echter een aantal onnauwkeurigheden en de nodige informatie ontbreekt soms om een actief, gestructureerd of geautomatiseerd debiteurenbeheer te voeren. Voor de schaderegelingen is er weinig gestructureerde informatie-uitwisseling tussen de betrokken diensten. Het Rekenhof heeft zijn bevindingen op 7 februari 2023 meegedeeld aan de administrateur-generaal van het Agentschap Wegen en Verkeer.

¹³⁷ De vorderingen inzake roerende voorheffing zijn inmiddels afgeboekt (zie punt 2.2.2)

Bijlage 4

Antwoord van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting

26 juni 2023

Betreft: De algemene rekeningen van de Vlaamse Gemeenschap voor het boekjaar 2022

Mevrouw de Eerste voorzitter,

Ik heb de eer u hierbij het antwoord aan het Rekenhof op de opmerkingen van het Rekenhof, per mail van 13 juni 2023 ontvangen, op de Algemene Rekeningen van de Vlaamse Gemeenschap voor het boekjaar 2022 voor te leggen.

Hoogachtend,

Matthias Diependaele

Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed

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 de vorige 2 jaren meegeven.

Onderdeel rekening	2022	2021
Bedrijfseconomische rekening	Onthoudende verklaring	Onthoudende verklaring
Uitvoering van de begroting	Verklaring met voorbehoud	Goedkeurende verklaring
ESR-rekening algemene rekening	Verklaring met voorbehoud	Goedkeurende verklaring
Geconsolideerde ESR-rekening	Goedkeurende verklaring	Goedkeurende verklaring

Vooraleer dieper in te gaan op enkele elementen, is het zinvol stil te staan bij de elementen die geleid hebben tot een verklaring met voorbehoud bij de uitvoering van de begroting en de ESR-rekening van de algemene rekening.

Drie elementen zijn meegenomen om de verklaring met voorbehoud te geven bij de uitvoering van de begroting en de ESR-rekening van de algemene rekening:

1. De ingediende afrekeningen van de subsidies voor de vaccinatiecentra over de periode van februari 2021 tot en met december 2022 vielen 246,2 miljoen euro lager uit dan wat budgettair werd aangerekend. In de geconsolideerde rekening werd dit gecorrigeerd, maar niet in de algemene rekening.

2. In de rekening 2022 werden de uitgaven voor de jobbonus (de prestaties en bonussen voor 2022 die in 2023 zullen worden uitbetaald, en de top-up van 100 euro uitbetaald eind 2022 voor prestaties 2021) aangerekend op basis van het voorziene budget van 325,4 miljoen euro. Recente ramingen van de administratie geven aan dat de werkelijke uitgaven 61,8 miljoen euro lager zullen zijn. Ook dat werd rechtgezet in de geconsolideerde rekening, maar niet in de algemene rekening.
3. Het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (VEKA) heeft 15.794 subsidieaanvragen voor thuisbatterijen en 44.911 aanvragen voor Mijn Verbouwpremie (voor renovaties en investeringen gerealiseerd in 2022 of vroeger) niet aangerekend omdat over deze dossiers nog geen eindbeslissing was genomen. Die werkwijze schuift de uitgaven door naar een volgend jaar. Voor de thuisbatterijen wordt de impact geraamd op 21,5 miljoen euro. Voor Mijn Verbouwpremie is er geen raming, omdat informatie over doelgroep en categorie van de werken, nodig voor de berekening ervan, ontbreekt. In de geconsolideerde rekening is de raming voor de thuisbatterijen wel aangerekend, maar niet in de algemene rekening.

Voor het eerste en tweede punt kan ik meegeven dat de opmaak van de jaarrekening een proces is waarbij vertrokken wordt vanuit een foto van op een bepaald moment. Gelet op alle deadlines die zijn opgenomen in de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën wordt deze foto gemaakt op 15/02 en daarna worden de rekeningen afgesloten. De elementen die hier leiden tot een verklaring met voorbehoud werden pas helder in april 2023 en waren voor het tweede punt ook dan nog gedeeltelijk gebaseerd op een actualisatie van de raming. Het dienstencentrum Boekhouding beschikte op moment van de foto, 15/02, niet over de nodige informatie om dit correct te verwerken.

Er werd bewust voor gekozen om later beschikbare informatie niet meer te verwerken in het financieel systeem. Er werd voor geopteerd om, net als in vorige jaren, de wijzigingen extracomptabel mee te nemen in de ESR-geconsolideerde rekening. We zijn dan ook verrast dat deze werkwijze nu wel tot een opmerking met voorbehoud leidt door het Rekenhof.

Wat betreft het derde punt lijkt er een inconsistentie in de opmerking van het Rekenhof. Volgens mijn administratie gaat het hier om impliciet voorwaardelijke beleidsengagements van het VEKA, gezien er wel een aanvraag is, maar geen validatie van deze aanvraag. Mijn administratie is van mening dat de aanrekening van de nog niet verwerkte dossiers dan ook niet thuishoort in de uitvoeringsrekening, maar volgens het concept van het Rekenhof eerder bij de buiten balans verplichtingen, zoals andere wachtlijsten. We vragen hiervoor graag een overleg met het Rekenhof zodat we onze standpunten kunnen aligneren. Voor wat betreft de buiten balans verplichtingen verwijs ik naar mijn antwoord verderop.

Voor de bedrijfseconomische jaarrekening legde het Rekenhof een onthoudende verklaring neer, ondanks een aantal verbeteringen die werden aangebracht. De onthoudende verklaring situeerde zich op vlak van:

- Waardering activa
- Registratie van buitenbalansverplichtingen

Vooraleer dieper in te gaan op de werven waar de administratie op inzet komende jaren, wil ik even stilstaan bij de registratie van de buitenbalansverplichtingen, wat door het Rekenhof wordt neergezet als budgettaire risico's.

Het Rekenhof hanteert hier het begrip ‘buiten balans verplichtingen’ conform het koninklijk besluit van 29 april 2019 tot uitvoering van het wetboek van vennootschappen en verenigingen. Dit is echter een zeer ruime interpretatie van de wetgeving. Deze wetgeving is niet van toepassing op de gemeenschappen en gewesten. Ook het VCO bepaalt niet dat het KB van 29 april 2019 tot uitvoering van het wetboek van vennootschappen en verenigingen van toepassing is. Zoals opgenomen in BVCO, dient enkel voorzien te worden in een boekhoudplan met een basisstructuur voor de analytische componenten voor de entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid, dat minstens in de rubrieken van het algemeen rekeningenstelsel voorziet, zoals opgenomen in de bijlage bij het koninklijk besluit van 21 oktober 2018 tot uitvoering van de artikelen III.82 tot en met III.95 van het wetboek Economisch recht. Dit impliceert wel de opname van een klasse 0 – niet opgenomen rechten en verplichtingen, maar dat komt overeen met het voeren van een vastleggingsboekhouding bij de rechtspersoon Vlaamse Gemeenschap.

Verder wil ik de stelling van het Rekenhof dat de Vlaamse overheid wel degelijk rapporteert over de budgettaire risico's, onderschrijven. Het overgrote deel van de budgettaire risico's wordt wel degelijk in kaart gebracht, maar dit gebeurt aan de hand van verschillende rapporteringen (KSW-rapport, BBT's, rapportering geplande grote projecten, ...), die dan ook elk hun eigen finaliteit hebben en waarbij integratie tot één geheel in de jaarrekening niet altijd wenselijk is. Desalniettemin heb ik begrip voor de vraag en zal ik aan mijn administratie vragen om in te gaan op het aanbod om hierover overleg te plegen met het Rekenhof, rekening houdende met het feit dat een overheid niet over dezelfde kam kan worden geschoren als een bedrijf. We zouden dat overleg ook willen aangrijpen om te kijken hoe we de voorliggende rapportering over de uitvoering leesbaarder kunnen maken.

Ik kan ook reeds meegeven dat met betrekking tot de rapportering over de geplande grote projecten er een inspanning zal geleverd worden om de ramingen bij de indicatieve lijst van projecten waar mogelijk concreter te maken.

Op de overige opmerkingen wens ik dieper in te gaan aan de hand van de reeds in vorige jaren gedefinieerde werven, maar ik geef hierbij ook aan dat het Dienstencentrum Boekhouding sinds medio 2022 is gestart met het traject van de vernieuwing van het financieel systeem, wat ervoor zorgt dat de reeds bestaande capaciteit aan mankracht in de komende jaren vooral hierop zal moeten worden ingezet en er weinig ruimte overblijft voor andere projecten zoals onder meer de verbetering van de jaarafgrenzing.

Werf 1: jaarafgrenzing

In 2022 blijven nog slechts een beperkt aantal opmerkingen met betrekking tot de jaarafgrenzing over.

Een nog steeds terugkerend probleem is de afgrenzing van de openbare werken. In 2022 werden opnieuw extra inspanningen geleverd door de boekhouddiensten binnen MOW, maar de fout bij afgrenzing blijft ongeveer op hetzelfde niveau als in 2021. Dit betekent wel dat de netto-impact van de fout zeer beperkt is.

Voor wat betreft de overige opmerkingen met betrekking tot afgrenzing, engageert mijn administratie zich om dit verder op te nemen in bilateraal overleg met de betreffende entiteiten en in

specifieke gevallen ook met het Rekenhof om op die manier tot gedragen afspraken en correcte cijfers te komen.

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

Werf 2: Interrelaties of toelagestromen tussen entiteiten van de Vlaamse overheid

De afstemming van de interne verrichtingen met ESR-impact leidde in 2022 tot slechts nog een minimaal verschil op de totale massa van de toelagestromen. Het Rekenhof haalt aan dat er vooral bij (associaties van) universiteiten en hogescholen verschillende aanrekeningsmomenten worden toegepast, maar dit mag ook niet verwonderen, aangezien zij onder een specifiek regime vallen.

Voor wat betreft de interrelaties zonder ESR-impact, met name de kredietverleningen en deelnemingen, is het afstemmingsverschil iets groter. Mijn administratie zal erop inzetten om dit in de loop van 2023 te verbeteren.

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

Werf 3: Waardering van de activa

De waardering van de werken van burgerlijke bouwkunde is een traject dat over meerdere jaren verloopt, waarbij er een hoge mate van samenwerking vereist is met de verschillende entiteiten.

Voor de werken van burgerlijke bouwkunde die ressorteren onder de afdeling Maritieme Toegang van het Departement MOW werden in 2022 de zeesluizen opgenomen in de boekhouding. De waardebepaling van de zeesluizen gebeurde op basis van generieke eenheidsprijzen, waarbij het prijsverschil tussen sluizen dus enkel afhankelijk is van de grootte van de constructie (inclusief elektromechanische uitrusting en deuren, exclusief bruggen).

Verdere optimalisaties inzake de werken van burgerlijke bouwkunde zijn voor de komende jaren te verwachten via de ontsluiting van de digitale toepassing iAsset. Rekening houdende met de omvang van dit project en de vertaling die dan nog naar het financieel systeem moet gemaakt worden, zal het project nog enkele jaren lopen. Problemen omtrent onder meer eigenaarschap en dubbeltellingen 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.

Met betrekking tot de waardering van terreinen en gebouwen merkt het Rekenhof 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/ontbrak immers. Vanuit dat oogpunt wordt/werd door mijn administratie het voorzichtigheidsbeginsel gehanteerd om de balanswaardering niet ongefundeerd te waarderen.

Voor de gebouwen werd aan de vastgoedverantwoordelijken van de entiteiten zowel in 2021 als in 2022 gevraagd om de vastgoeddatabank te vervolledigen, zodat voor de gebouwen die initieel niet gewaardeerd konden worden, een waardebepaling kan uitgevoerd worden. De analyse van deze verrijkingsoefening van de vastgoeddatabank dient nog te gebeuren. Er zal nagegaan worden in welke mate de gegevens zijn aangevuld waardoor een waardebepaling mogelijk wordt van de assets die initieel met een nulwaarde werden geregistreerd.

In 2022 werd een herwerkte (begin)balans inzake de artistieke werken opgenomen in de jaarrekening. Naar aanleiding van de inkanteling van de provinciale bevoegdheden werden onderliggende ontbrekende kunstcollecties opgenomen in de boekhouding van de Vlaamse Gemeenschap. Daarnaast werd ook de kunstcollectie van KMSKA (voor het gedeelte waarvan het eigenaarschap niet betwist werd) opgenomen in de boekhouding van de Vlaamse Gemeenschap.

Overige ontbrekende kunstcollecties zullen in de komende jaren opgenomen worden in de boekhouding.

Mijn administratie zou graag in 2023 in overleg gaan met het Rekenhof om samen te bepalen welke specifieke vereisten en randvoorwaarden nodig zijn om een voldoende onderbouwde balans te kunnen opmaken voor de bovenliggend vermelde activasoorten vooraleer we verdere initiatieven nemen of engagementen tot verbetering aangaan.

Werf 4: Geschillen

De voorziening voor juridische geschillen die geboekt wordt op basis van de lopende geschillendossiers bij het VFLD, werd in de loop van 2022 verder verfijnd. Zo kan in de tool van het VFLD nu meegegeven worden of een geschillendossier al betaald werd en werd rekening gehouden met een aantal opmerkingen die het Rekenhof in 2021 had geformuleerd (o.a. de geschillen van de rechtspersonen werden eruit gefilterd).

Het onderzoek naar de mogelijke uitbreiding van de VFLD-bevraging naar een intern geschillenregister is nog lopende. Toch hopen we per eind 2023 opnieuw reeds enkele verbeteringen te kunnen voorleggen en dit traject in de toekomst gestaag verder te zetten.

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

Werf 5: niet in de balans opgenomen rechten en verplichtingen

Bij de jaarrekening 2021 gaf ik al aan dat ik het Rekenhof tegemoet kan treden bij bepaalde voorbeelden die werden aangehaald als op te nemen buiten-balans verplichtingen. Daarom werd in 2022 een selectie van niet in balans opgenomen rechten en verplichtingen toegevoegd in de jaarrekening van de rechtspersoon Vlaamse Gemeenschap.

Het Rekenhof gaf aan dat deze selectie ad hoc en te beperkt is en nam dit mee als reden voor het formuleren van een onthoudende verklaring op de bedrijfseconomische rekening.

Voor verdere aanvullingen verwijs ik naar bovenstaande bespreking en vraag tot overleg onder het thema 'Budgettaire risico's'.

Werk 6: Nog door het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap te betoelagen machtigingen

Voor deze werk werd vooropgesteld dat in 2022 een voorstel zou uitgewerkt worden om de openstaande verbintenissen bij de Vlaamse rechtspersonen en het deel daarvan dat nog door het ministerie moet worden gefinancierd, beter te kunnen opvolgen. Hierbij werd enige vertraging opgelopen, maar het voorstel bereikte ondertussen bijna de finale fase. Indien alle betrokken partijen dit voorstel kunnen goedkeuren in 2023, dan zou dit vanaf 2024 kunnen toegepast worden.

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

Werk 7: Beleids- en begrotingstoelichting – uitvoering (BBT)

Met betrekking tot de evolutie naar een kwaliteitsvolle prestatie-geïnformeerde begroting en uitvoering kan ik melden dat bij de instructies BBT begrotingsuitvoering 2023 er opnieuw, net zoals in 2021 en 2022, gebruik kan gemaakt worden van prestatie-informatie (SMARTIndicatoren).

In het groeitraject van BBT is voorzien dat met ingang van de begrotingsopmaak 2024 de begroting en de bijbehorende beleids- en begrotingstoelichting op basis van prestatie-informatie worden opgemaakt. De bepaling die het gebruik van prestatie-informatie verplicht, treedt pas in werking vanaf de werkzaamheden rond de begroting voor het begrotingsjaar 2024 (zie art. 34, eerste lid, 2° van het decreet van 1 juli 2022 tot wijziging van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019).

Bij de BBT uitvoering 2023 zal bij de instructies nadrukkelijker aandacht gevraagd worden voor de hervormingsprojecten in kader van relance, alsook voor de koppeling tussen strategische (SD) en operationele (OD) doelstellingen en begrotingsartikels.

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

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



WETTELIJK DEPOT

D/2023/1128/28

COVERFOTO

Shutterstock

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

rekenhof.be

